

***INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES***  
***CURSO DE ESTADO MAIOR***

(1999 - 2001)



**TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IAEM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DO EXÉRCITO PORTUGUÊS.

**A GLOBALIZAÇÃO E O FUTURO DA EUROPA NA  
PERSPECTIVA DO INTERESSE DOS PEQUENOS ESTADOS**

Vasco Francisco de Melo Parente de Alves Pereira  
Major de Inf<sup>a</sup> Paraq



---

## *AGRADECIMENTOS*

---

O autor agradece ao Exmo. Sr. Prof. Adriano Moreira, a disponibilidade e o apoio prestados na realização deste trabalho.



AGRADECIMENTOS.....	i
ÍNDICE.....	ii
INTRODUÇÃO.....	v
 CAPÍTULO I - A GLOBALIZAÇÃO.....	 7
1. Conceito.....	7
2. Características da Globalização.....	9
 CAPÍTULO II - A GLOBALIZAÇÃO E O INTERESSE DOS PEQUENOS ESTADOS.....	  12
1. O Futuro do Estado Nação.....	12
a. O Poder do Estado.....	12
b. O Nacionalismo.....	15
c. A Política de Defesa.....	16
2. O Interesse dos Pequenos Estados.....	18
 CAPÍTULO III - A GLOBALIZAÇÃO E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS.....	  23
1. As Organizações Não Governamentais e Intergovernamentais.....	23
2. A União Europeia.....	24
 CAPÍTULO IV - A GLOBALIZAÇÃO E O FUTURO DA EUROPA.....	  27
1. Importância da Europa no Futuro dos PEE.....	27



2. A Europa e a Política Externa dos PEE.....	30
3. Os Cinco Cenários em 2020.....	31
a. A Europa sob Tutela.....	31
b. A Europa Musculada.....	32
c. A Europa em Ruínas.....	33
d. A Europa Mercantilista.....	34
e. A Europa Globalizada.....	35
 CAPÍTULO V - O FUTURO DA EUROPA NA PERSPECTIVA DO INTERESSE DOS PEE.....	 36
 CAPÍTULO VI - IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL.....	 39
1. Considerações Prévias.....	39
2. Futuras Opções Estratégicas.....	42
 CAPÍTULO VII - CONCLUSÕES.....	 48
 ANEXOS	
A - OS VECTORES DA GLOBALIZAÇÃO.....	51
B - O DIREITO INTERNACIONAL E A NOVA ORDEM MUNDIAL.....	63
C - PERSPECTIVA DE CENARIZAÇÃO COM BASE EM DUAS DIMENSÕES PRINCIPAIS.....	68



---

D - A INFLUÊNCIA DOS CONDICIONALISMOS EXTERNOS E INTERNOS NAS OPÇÕES POLITICAS NO ÂMBITO DOS DIFERENTES CENÁRIOS.....	69
E - CONDIÇÕES QUE INFLUENCIAM O FUTURO DA EUROPA	70
F - POSSÍVEIS ORIENTAÇÕES DE ESTRATÉGIA POLITICA...	71
 BIBLIOGRAFIA.....	 72



A Globalização é inevitável e irreversível. A constante marcha em frente da tecnologia a isso conduz. Os governos já não podem controlar o fluxo de informação, o capital já não pode ser mantido no interior das fronteiras.

No entanto, isto não implica que o Estado-Nação e os seus valores intrínsecos estejam prestes a desaparecer. Como defende o General Valença Pinto<sup>1</sup>, “o Estado-Nação não está em crise, pois de outra forma não se justificam todos os movimentos nacionalistas que têm emergido. Assim o que está em crise ou modificação, é o Estado-Soberano na medida em que aceita partilhar poder e soberania na ordem externa.”

Os Estados continuarão a responder à globalização de diferentes formas e o modo como respondem determinará o seu sucesso ou falhanço.

Relativamente à forma como os pequenos Estados deverão fazer valer os seus interesses num sistema internacional marcado pela globalização, apresentam-se as teses de vários analistas, sendo de salientar o conceito do Prof. Adriano Moreira de “soberania de serviço”.

Efectivamente, com o fim da II Guerra Mundial iniciou-se a internacionalização das políticas dos Estados, com a criação de instituições globais como, por exemplo, a ONU. Por outro lado, o crescimento de instituições regionais encoraja a “desnacionalização”<sup>2</sup> das políticas nacionais, sendo a União Europeia considerada, pela maioria dos analistas, como o expoente máximo da transnacionalização das políticas.

Sendo o teor do presente trabalho “A Globalização e o Futuro da Europa na Perspectiva do Interesse dos Pequenos Estados”, torna-se necessário procurar perspectivar o futuro da União Europeia, entendida como o quadro de referência do futuro desta região.

<sup>1</sup> General Luís Valença Pinto, *A Internacionalização das Políticas de Segurança e Defesa*, pp. 2

<sup>2</sup> Richard Rose, *Policy Network in Globalization: From Local to Cosmopolitan Networks* pp7,



Dado que “o futuro só a Deus pertence” e o poder dos Pequenos Estados Europeus para exercerem influência no desenvolvimento do sistema Europeu é limitado, resolvemos adoptar o modelo da cenarização, o qual permite identificar desenvolvimentos mais ou menos favoráveis ao interesse destes Estados.

Ao analisarmos as opções de estratégia política disponíveis para a política externa dos Pequenos Estados Europeus e, designadamente, de Portugal, não pretendemos fornecer respostas definitivas mas, pelo contrário, pretendemos definir um quadro de referência para o debate da posição dos Pequenos Estados Europeus - e de Portugal - na Europa e no mundo.

Acima de tudo, através da cenarização pretendemos guiar a discussão sobre a política externa de Portugal e focarmo-nos mais precisamente no conjunto de alternativas com que Portugal se defronta.

Finalmente, no último capítulo do trabalho procurámos, com base nas opiniões de personalidades nacionais em diversos domínios como o militar, o político e o económico, analisar as diversas opções que se colocam ao nosso país na defesa do interesse nacional, no âmbito do processo de integração Europeu, o qual, por sua vez, se insere num sistema internacional globalizado.



#### 1. Conceito

“Tenho uma amiga que estuda a vida comunitária na África Central. Há alguns anos, visitou pela primeira vez uma região remota, onde queria começar a fazer trabalhos de campo. No dia da chegada, foi convidada para uma festa em casa de uma família local. Foi, na esperança de descobrir qualquer coisa sobre a forma de passar o tempo daquela comunidade isolada. Em vez disso, tudo se resumiu a ver o filme *Basic Instinct* num vídeo. Na altura, o filme ainda nem sequer estava a ser exibido nos cinemas de Londres.”<sup>3</sup>

A situação atrás descrita traduz, de uma forma aparentemente trivial, a realidade actual, em que todos vivemos num mundo de transformações que afectam quase tudo o que fazemos e que nos conduzem, de uma forma inevitável e irreversível, para uma ordem global. O contínuo progresso tecnológico a isso obriga. Os governos já não conseguem controlar o fluxo de informação, com a introdução do telemóvel e da televisão por satélite mesmo na aldeia mais remota. As decisões económicas do dia-a-dia já não podem ser decretadas por gestores de topo e, muito menos, por ministros do planeamento, agora que os mercados estão em permanente mutação. O mundo financeiro já não pode ser dominado pelos tecnocratas dos bancos comerciais agora que qualquer pessoa pode transaccionar na bolsa. O capital já não consegue ser mantido no interior das fronteiras agora que milhões de dólares podem ser movimentados pelo carregar de um botão.

A globalização é, hoje em dia, discutida em quase todos os países do mundo, quer seja designada por *globalization*, como no Reino Unido e Estados Unidos, por *mondialisation*, como em França, por *globalización*, como em Espanha e América Latina ou por *globalisierung*, como na Alemanha. E, apesar deste termo assumir significados diferentes consoante o vector a que nos referimos, como veremos

<sup>3</sup> Anthony Giddens, O Mundo na Era da Globalização, pp. 19





adiante, teremos que aceitar o desafio e, a partir da ideia de que transcende o específico e o local, iremos apresentar algumas definições de globalização.

Assim, segundo Martin Albrow<sup>4</sup> podemos considerar três formulações de globalização - as quais introduzem várias nuances que fazem jus, exactamente, à ambiguidade e complexidade de que se reveste o termo, conforme referimos - nomeadamente,

“1. Transformar ou ser transformado em global:

a. em instâncias individuais

(1) pela activa disseminação de práticas, valores, tecnologia e outros produtos humanos por todo o globo;

(2) quando práticas globais exercem uma influência crescente sobre as vidas das pessoas;

(3) quando o globo serve como o centro de, ou a premissa para moldar as actividades humanas;

(4) na mudança incremental ocasionada pela interacção de qualquer uma destas instâncias;

b. visto como a generalidade destas instâncias;

c. estas instâncias sendo vistas abstractamente.

2. Um processo de transformar ou ser transformado em global num ou em todos os sentidos em 1.

3. A transformação histórica constituída pela soma de formas e instâncias particulares de 1”

Para Vítor Corado Simões<sup>5</sup> entende-se “ globalização como o processo de desenvolvimento das inter-relações à escala mundial, em que cada país está ligado aos outros através de uma complexa teia de laços e acontecimentos, de tal modo que decisões e acções tendo lugar numa parte do Mundo podem acarretar consequências significativas para indivíduos ou organizações localizados em áreas distantes.”

Robert O Keohane e Joseph S. Nye Jr.<sup>6</sup> partem de um novo conceito - globalismo - e, através deste, definem globalização: “ Globalismo é um estado do mundo envolvendo redes de interdependência a distâncias intercontinentais. As ligações ocorrem através de fluxos e influências de capitais e mercadorias, de informações e ideias, de pessoas e forças, bem como de substâncias ambiental e

---

<sup>4</sup> *The Global Age*, pp.88

<sup>5</sup> *O Processo de Globalização: Implicações para Portugal*, pp. 8

<sup>6</sup> *Globalization: What's New? What's Not? (And So What?)*, pp. 105



biologicamente relevantes (como chuva ácida e patógenos). Globalização e desglobalização referem-se ao aumento ou declínio do globalismo.”

## 2. Características da Globalização

Com base nas definições anteriormente apresentadas podemos afirmar que a globalização pressupõe a existência de duas características essenciais: em primeiro lugar, a globalização refere-se a uma rede de conexões (relações múltiplas) e não a ligações únicas; em segundo lugar, para que uma rede de relações seja considerada global terá que incluir distâncias multicontinentais e não apenas redes regionais, ou seja, refere-se à redução da distância em larga escala, podendo ser contrastada com localização, nacionalização ou regionalização.

Podemos, ainda, verificar que, se bem que frequentemente se fale de globalização em termos estritamente económicos - envolvendo os fluxos a longa distância de bens, serviços, capital e da informação e percepções que acompanham a mudança do mercado, bem como a organização dos processos produtivos que acompanha esses fluxos - , existem várias, igualmente importantes, facetas da globalização:

- globalização militar, que se refere às redes a longa distância de interdependência nas quais a força e a ameaça ou a promessa da força são empregues, sendo desta exemplo o “equilíbrio de terror” entre os Estados Unidos e a ex-União Soviética no período da Guerra Fria, em que a interdependência estratégica entre os dois Estados era crítica e bem reconhecida, dado que não só conduziu à formação de dois blocos mundiais como cada um dos lados poderia ter destruído o outro em apenas 30 minutos (a escala e a velocidade do conflito potencial entre ambos era enorme); no mundo actual, a política de defesa passa pelo empenhamento activo na prevenção de conflitos, na gestão e resolução das crises, nas operações de manutenção e imposição da paz e nas acções humanitárias, defendendo interesses legítimos de acordo com uma política externa



definida num quadro multilateral; com efeito de acordo com o General Valença Pinto<sup>7</sup>, “Nas democracias do Ocidente a doutrina de Segurança e Defesa é uma doutrina de Paz. No passado, isso fazia-se basicamente através da dissuasão e da defesa quando atacados. Hoje, (...) a doutrina procura sobretudo assentar numa atitude activa e empenhada de busca, construção e consolidação da Paz. Este é o novo paradigma. Esse é aliás um dos fundamentos do valor contemporâneo das organizações internacionais.”;

- globalização ambiental, que se refere não só ao transporte a longa distância de materiais na atmosfera ou oceanos, ou de substâncias biológicas como patógenos e materiais genéticos, que afectam a saúde e o bem-estar humanos (temos como exemplo a disseminação por todo o mundo do vírus da SIDA, a partir da África equatorial ocidental, desde o final da década de setenta); como também ao conflito relativo a um bem escasso, não renovável como é o petróleo e a energia e às ameaças à segurança ambiental causadas pelas mudanças climáticas e pelo chamado “buraco do ozono”; como defende Vítor Corado Simões<sup>8</sup>, assiste-se a uma “Globalização das percepções e da consciência, resultante da convicção crescente de que vivemos num universo onde os recursos são finitos e devem ser preservados, tanto mais que erros cometidos num determinado momento e lugar se podem repercutir em todo o planeta, no imediato e/ou no futuro. O movimento ecológico tem sido, aliás, decisivo para reforçar esta consciência de cidadãos planetários, a qual não pode ser desligada também da extraordinária expansão da Internet.”;
- globalização social e cultural, que envolve a movimentação de ideias, informação, imagens e pessoas - o movimento das religiões e a difusão do conhecimento científico constituem exemplos desta -, traduzindo-se nomeadamente pelo chamado “isomorfismo”, isto é, a imitação das práticas e instituições de uma sociedade por outras.

A divisão da globalização em dimensões separadas é inevitavelmente arbitrária, dado que sabemos que a globalização social e cultural interage com outras formas de globalização, dado que as actividades

---

<sup>7</sup> Internacionalização das Políticas de Segurança e Defesa, pp. 6

<sup>8</sup> Op. cit., pp. 10



militar, ambiental e económica compreendem informação e geram ideias, as quais fluirão, por seu turno, através das fronteiras geográficas e políticas. Contudo, esta divisão é útil do ponto de vista analítico, dado que as mudanças nas várias dimensões da globalização não ocorrem simultaneamente: a globalização económica, que se manifestou entre 1850 e 1914 através do imperialismo e fluxos comerciais e de capital, regrediu entre 1914 e 1945, enquanto foi exactamente neste período entre as duas Grandes Guerras que a globalização militar e social (a epidemia mundial de influenza de 1918-1919, na qual morreram 30 milhões de pessoas, foi propagada em parte pelos movimentos de soldados) registou um forte incremento<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> No Anexo A analisamos os vectores económico e cultural e humano da globalização.



## *A GLOBALIZAÇÃO E O INTERESSE DOS PEQUENOS ESTADOS*

### **1. O Futuro do Estado-Nação**

#### **a O Poder do Estado**

O sistema internacional actual resulta da confrontação de um conjunto de autoridades difusas, múltiplas, em negociações permanentes umas com as outras para imporem as suas preferências. Actualmente, esta confrontação tem conduzido à vantagem das forças impessoais do mercado que se tornaram mais poderosas no sentido da autoridade que elas exercem sobre as sociedades e as economias.

Esta relação de forças evoluiu ao longo das duas últimas décadas por duas razões principais: por um lado, a aceleração da inovação tecnológica revolucionou a actividade económica e modificou as condições da segurança nacional; por outro lado, as alterações tecnológicas aumentaram fortemente o custo do capital para as empresas que manifestaram necessidades financeiras crescentes às quais os mercados responderam; finalmente, estas evoluções provocaram um balanceamento da autoridade a favor das empresas multinacionais que se tornaram instituições políticas exercendo directamente a sua autoridade sobre as sociedades e as economias dos Estados.

Esta situação deve-se, fundamentalmente, a quatro factores: os Estados retiraram-se maciçamente das actividades produtivas em todos os sectores; as transferências de capital das empresas multinacionais têm um impacto muito mais importante sobre a redistribuição das riquezas ao nível mundial que as políticas públicas; as empresas retiram ao Estado a gestão social - salários, empregos e condições de trabalho são cada vez mais determinados no interior das empresas mais do que pela lei; por fim, as empresas multinacionais tornam-se decisores importantes em matéria fiscal.



De uma forma geral, a situação é clara, os Estados são confrontados actualmente com outros actores que exercem uma autoridade concorrente, o que não significa o desaparecimento dos Estados-Nação nem o seu controlo pelas multinacionais, até porque as relações de força entre poder político instituído e poder económico evoluem no tempo.

Os analistas diferem na apreciação do carácter desejável ou indesejável da globalização, dependendo em parte dos cenários sobre a futura ordem mundial que a globalização irá ajudar a criar e das perspectivas políticas que enformam as suas análises.

Alguns analistas focalizam-se nos benefícios da globalização em termos do bem-estar, outros focalizam-se na sua inequidade e nas perspectivas de marginalização de um largo número de pessoas e Estados, outros no desafio que a globalização coloca a um sistema internacional baseado na soberania do Estado territorial e outros, ainda, estão mais esperançados em relação à resistência do Estado e às perspectivas da governação global estar à altura do desafio de guiar a globalização em direcções compensadoras.

Assim, segundo alguns analistas, ao longo das últimas décadas o balanço tem sido desfavorável aos Estados, sendo que uma parte do poder perdido não foi transferido para outros actores bem definidos, “criando no sistema internacional zonas de não-autoridade (*ungovernance*)”<sup>10</sup>. Existe ainda, por outro lado, uma assimetria crescente entre os Estados na sua capacidade de poder gerir a sua economia e a sua sociedade, entre os Estados mais poderosos e os menos poderosos, que conduzirá à marginalização de largo número de pessoas e Estados.

De qualquer modo, a questão mais importante que se coloca é sobre a viabilidade de um sistema mundial caracterizado por um conjunto de autoridades difusas, múltiplas e onde os espaços não submetidos a uma regulamentação estatal são cada vez mais numerosos, sendo as áreas mais críticas o sistema financeiro e a ausência de autoridade para regular a expansão do crédito ao nível mundial, as

---

<sup>10</sup> Susan Strange, *The Retreat of the State: the Diffusion of the Power in the World Economy*, citada por Christian Chavagneux, *Les marchés contre les Etats: comment théoriser la mondialisation?*, pp. 390



actividades transfronteiriças das instituições financeiras e as práticas criminais que aí têm ganho importância.

De uma forma geral, para os defensores desta tese, com a fraqueza dos Estados é o controlo democrático do mundo que está em jogo: falta hoje em dia um contra-poder ao poder dos mercados, podendo os movimentos cívicos transnacionais constituir uma resposta.

No entanto, para outros analistas, a continuação da rápida globalização, alimentada por revoluções tecnológicas, deverá continuar, sem que a capacidade, pelo menos dos Estados ricos, de controlo político e económico seja afectado. Com efeito, se bem que um mundo em que as fronteiras se esbatem se apresente como um desafio ao Estado territorial, os Estados ainda dominam e governam as instituições e leis que modelam as mudanças na economia mundial. Os Estados permanecem a maior unidade política mundial e estes observadores consideram que o poder do Estado é mais forte do que nunca, mesmo numa era de interdependência global que tem forçado os Estados a reorganizarem-se a eles próprios para gerirem mais eficazmente as transacções internacionais.

Numa época em que, em paralelo ao processo de globalização, atinge uma dimensão igualmente significativa o processo de fragmentação política e cultural, o Estado aparece como o ponto central de confluência destas duas forças opostas, que criam uma situação complexa em que o Estado vê diminuída a sua autonomia em três frentes: global, regional e interna. Os riscos diversificam-se e os meios para lhes fazer frente nem sempre são identificáveis e, daí, a profusão de conceitos de segurança e, sobretudo, a readaptação dos exércitos e do possível uso da força.

Se para os países desenvolvidos a globalização económica pressupõe, como vimos anteriormente, uma séria perda de autonomia, para os países em vias de desenvolvimento as consequências são mais determinantes: a aceitação do sistema económico internacional e das suas instituições pressupõe uma perda acrescida de legitimidade para os governos que se vêm obrigados a realizar reformas; se a integração económica dessas nações está terminada, essas mudanças podem realizar-se com ordem, se a integração política e económica é limitada e subsistem graves problemas sociais, a globalização



obrigará o Estado a fazer uso do exército para enfrentar problemas internos de ordem pública, frequentemente de carácter social.

No entanto, as forças armadas, chamadas a actuar como forças de polícia e a entrar no jogo político, não constituem, pela sua própria natureza, o instrumento idóneo para fazer face a uma natural crise governamental a qual poderá degenerar numa verdadeira crise existencial do Estado: subversão da ordem pública, separatismo, oposição organizada ao regime político, etc.

Estas constituem, simultaneamente, o risco externo por excelência dos países desenvolvidos e o risco interno por natureza dos países menos desenvolvidos. As organizações internacionais de defesa não possuem mecanismos eficazes para o seu controlo e, pelo contrário, impõem severas limitações ao uso da força que são inaceitáveis para Estados que requerem a sua utilização no interior das suas fronteiras.

## **b O Nacionalismo**

O nacionalismo constitui uma das ameaças internas à estabilidade do Estado e desenvolve-se normalmente em paralelo com a globalização, sendo caracterizado pelo seu carácter tribal em sentido genérico e o seu recurso frequente à violência.

Se bem que se possa argumentar que o fenómeno nacionalista está na origem da crise do Estado-Nação, da sua identidade e valores, o certo é que mais do que causa é consequência. Os nacionalismos não teriam espaço vital se o Estado não demonstrasse debilidades na sua utilidade e funcionamento interno e exterior. De facto, o problema está relacionado com a globalização: o menor relevo do Estado na sociedade internacional, os graus crescentes de democracia interna a todos os níveis, com a consequente transferência de poder, acabam por reduzir a importância do Estado.

Esta crise funcional é mais perceptível em países em vias de desenvolvimento, nomeadamente aqueles em formação, artificiais e detentores de fortes diferenças étnicas e linguísticas, cujo único símbolo claro de existência, o monopólio da força, é utilizado, com frequência, não em defesa mas contra os seus próprios cidadãos.





Outra forma de nacionalismo é o nacionalismo supraestatal, designadamente a defesa de âmbitos políticos e culturais supranacionais. Este nacionalismo e a sua íntima relação com os internos põe em relevo a estreita conexão entre nacionalismo e globalização. Um e outro provocam problemas de segurança distintos mas paralelos.

No que diz respeito ao nacionalismo infraestatal, ou seja, os movimentos que reclamam especificidades de algum tipo (culturais, históricas, étnicas ou de outro género), põem em causa a existência presente ou futura do Estado, o problema básico de ordem interna que colocam é o debilitamento da consciência nacional ou de comunidade, o que tem implicações sobre a imagem do exército e sua utilidade.

Por seu turno, o nacionalismo supraestatal provoca tensões distintas mas de consequências similares, ao transportar civilizações e culturas da periferia para o centro da atenção internacional, procurando dividir o mundo em vastas áreas culturais afins, onde a percepção de segurança do Estado se torna um inimigo potencial delimitado. Simultaneamente, a ideia de uma ameaça global leva à formação de alianças, formais (como é o caso da NATO, que presta uma atenção crescente ao fenómeno do fundamentalismo) ou não, que pretendem garantir a estabilidade ou a segurança.

A ideia de que a defesa não depende de si próprio e a existência de potências maiores nas alianças e coligações diminuem a consciência de defesa e reduzem a confiança depositada no Estado, facto que beneficia os nacionalismos infraestatais.

### **c A Política de Defesa**

Com o fim da guerra fria, em que a paridade nuclear exercia um efeito dissuasor, surge-nos um período em que a proliferação de armas químicas e bacteriológicas, para além das nucleares, conjuntamente com a multiplicidade de actores infraestatais como os grupos terroristas, voltaram a colocar na cena internacional a possibilidade de um risco, agora limitado e não global, a ter em conta.



Esta nova situação conduziu à proposta de reformulação da política de defesa no sentido da protecção civil, com menores custos e mais eficaz frente a ameaças limitadas, face aos sistemas defensivos de dissuasão nuclear.

Não nos devemos, contudo, esquecer, como defende Adriano Moreira<sup>11</sup>, “que não há economia de mercado sem segurança, esta não é uma despesa a pagar pelo produto, mas sim um investimento, porque sem segurança não há produto”.

Por outro lado, o alargamento da economia de mercado não implica necessariamente a estabilidade e a democracia, pois o avanço tecnológico e económico não garantem, por si só, nem a democracia nem o desenvolvimento, nomeadamente pelas sequelas que acarretam em termos de injustiça e desigualdade.

É, ainda, evidente a rejeição que sofrem os valores democráticos nalgumas regiões, com reacção ao fenómeno globalizador, designadamente através de extensão meramente formal do modelo democrático, em que sem garantias de direitos constitucionais o sistema de eleições periódicas apenas legitima governos autoritários.

O conjunto de situações anteriormente descritas, para além do intenso processo de globalização e seu impacto sobre o Estado-Nação anteriormente referido, provocam tensões que conduzem à violência.

Importa, no entanto, distinguir dois modelos de Estados quando falamos sobre o uso da força: os Estados desenvolvidos e os em vias de desenvolvimento.

Quanto aos primeiros, sendo reconhecida a pouca utilidade do uso da força para a resolução de conflitos na sua maioria económicos e não estritamente políticos, têm restringido fortemente o seu uso a acções de política internacional ou de carácter humanitário.

Em contrapartida, no espaço geográfico em vias de desenvolvimento, o uso da força tem-se mantido como um instrumento fundamental em termos de política externa e interna: os problemas fronteiriços e de minorias, as rivalidades regionais e a procura de protagonismo internacional conduzem a um uso da força armada e, por vezes, nuclear.

---

<sup>11</sup> Em entrevista ao autor



Esta diferença de comportamento e percepção da realidade é, pois, transportada para as políticas de defesa.

## 2. O Interesse dos Pequenos Estados

Numa época em que os agentes das relações internacionais não são necessariamente Estados, nem sequer são facilmente identificáveis, a questão do interesse dos pequenos Estados tem como pressuposto lógico que seja possível adoptar um conceito operacional que permita lidar com a incerta hierarquia das potências.

Para isso, o debate não pode ficar confinado aos sectores da política e das forças armadas, porque é necessário autonomizar e inter-relacionar áreas da política económica, da sociologia internacional e das identidades culturais. Com efeito, a competição subordinada à relação entre as capacidades militares perdeu a exclusividade e a hierarquia das potências varia em relação às referidas áreas que se autonomizaram e fizeram surgir hierarquias autónomas.

Assim, segundo Adriano Moreira<sup>12</sup>, “enquanto a Ordem dos Pactos Militares assegurou até 1989 a paz instável mas duradoura no sector do conflito armado, foi na área económica que se desenvolveu a competição de que foram agentes os EUA, a União Europeia com relevância para a Alemanha, o Pacífico com protagonismo principal dos Dragões e do Japão. O fenómeno da deslocalização que aflige o espaço europeu e suscita a defesa económica americana contra a invasão do seu espaço, o efeito alarmante do desemprego e todas as demais consequências da instabilidade social, identificam uma unidade ou área de indiscutível risco autónomo.”

A deslocalização das empresas torna possível que a riqueza de um Estado resulte da máxima eficiência produtiva, com base numa economia que assenta em factores de produção móveis, quer pelo apoio à actividade das empresas nacionais no exterior quer pelo incentivo ao investimento directo estrangeiro no seu território, conduzindo ao conceito de Rosecrance de Estado Virtual<sup>13</sup>, no qual “Não

---

<sup>12</sup> Em *Estudos da Conjuntura Internacional*, pp. 181

<sup>13</sup> Citado pelo General Luís Valença Pinto em *Globalização: Realidades, Limites e Tendências*, pp. 2



há portanto uma relação de causa-efeito entre a dimensão física (área ou população) e o poderio económico. E casos como Hong Kong e Singapura são citados como demonstrando abundantemente essa nova evidência.”<sup>14</sup>

Além disso, como defende o General Luís Valença Pinto<sup>15</sup>, “A prosperidade não tem hoje uma correspondência biunívoca com a posse de muitos recursos materiais e passou a revelar uma muito maior dependência do capital humano, fazendo assim ressaltar a importância vital da educação e da formação. Este aspecto, conjugadamente com uma menor sujeição aos limites físicos das suas fronteiras, tem vindo a permitir que Estados pequenos e desprovidos de muitas e valiosas matérias-primas, mas com gente bem preparada, estejam a transformar o seu futuro, alcançando níveis muito elevados de prosperidade e um peso internacional que ultrapassa largamente o peso relativo da sua área ou da sua população.”

Por outro lado, devido ao fenómeno estrutural de pulverização das fronteiras, fruto da teia crescente de dependências e interdependências regionais e mundiais, a cada risco autónomo não corresponde necessariamente o traçado de uma fronteira específica, mas este traçado torna-se complexo para todos os países, afectando-os, no entanto, de acordo com a sua posição na hierarquia dos Estados. Com efeito, grandes países como os EUA, a Rússia, a China, a União Indiana e a Indonésia parecem menos afectados no que respeita à consciência da soberania clássica e da fronteira, enquanto a generalidade dos duzentos Estados existentes tem a experiência da diluição da fronteira geográfica e da pertença a uma variedade de grandes espaços que correspondem a outras tantas fronteiras diferenciadas.

Assim, o conceito de fronteira deverá ser redefinido, a fim de abranger os vários traçados decorrentes da pluralidade de grandes espaços em que os países, sobretudo os pequenos, estão envolvidos, exigindo um esforço de coordenação dos vários interesses estratégicos, por vezes contraditórios.

---

<sup>14</sup> Op. cit, pp.3

<sup>15</sup> Op. cit., pp.11



Nesse sentido, “se tenho multiplicidade de fronteiras, tenho que ter uma diplomacia apropriada a esta multiplicidade de fronteiras, uma nova diplomacia que tem que variar em função da fronteira que estiver em causa”<sup>16</sup>.

Como exemplo temos o caso português, cuja fronteira geográfica foi alterada desde a década de 60 e sofreu um processo de transparência com a adesão à então Comunidade Europeia, tem uma fronteira militar que coincide com a NATO, a económica definida pela UE e uma fronteira cultural que se traduz na Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa (CPLP).

Assim, Portugal deverá “afinar o seu aparelho diplomático em termos de estar presente nos órgãos internacionais de diálogo, cooperação e decisão e tem que afinar uma diplomacia para defender uma multiplicidade de fronteiras onde os seus interesses podem ser afectados”<sup>17</sup>.

De facto, a identificação dos poderes dos pequenos Estados, feita em relação a cada uma das áreas específicas de risco, exige uma avaliação das várias balanças de poder que correspondem às várias fronteiras em que estão envolvidos.

A questão básica para os pequenos Estados, que possuem um poder de número, um poder de clamor internacional, um poder de incómodo, é a de não deixar transformar as interdependências em dependências e a segunda questão é a de, face ao desejo dos grandes países de regressarem a uma espécie de directório mundial em resposta ao globalismo actual, os pequenos Estados quererem estar presentes e intervenientes nas organizações internacionais a que corresponde um federalismo funcional - no sentido de os Estados não renunciarem à soberania mas ficarem impedidos de a exercer, sem distinção de hierarquia, como é o caso da UNESCO - em que o poder do número possa contrabalançar o legado ocidental presente, por exemplo, no Conselho da ONU.

Tirando partido da experiência que este último constitui, devem as pequenas potências querer, em primeiro lugar, ter sempre presença nas organizações internacionais de consulta, coordenação e decisão, para serem parte nas políticas comunitárias de cada grande espaço, para estarem presentes na

---

<sup>16</sup> Declarações do Pro. Adriano Moreira em entrevista ao autor

<sup>17</sup> Idem



execução delas, para eventualmente defenderem, nessa internacionalização participada, a sua autonomia e a garantia de um espaço de intervenção. Como defende Adriano Moreira, “quando temos um sistema equilibrado, os pequenos países garantem a sua integridade quando participam com autenticidade e com fiabilidade no funcionamento do sistema”<sup>18</sup>.

Para finalizar, apresentaremos o caso português<sup>19</sup>:

1. Mudança acelerada da fronteira geográfica neste século, passando da fronteira eurocêntrica e multicontinental, anterior à Segunda Guerra Mundial, para a fronteira conflituosa da década de sessenta, e finalmente para o regresso, em 1975, à fronteira europeia originária.
2. A evolução da segurança no Mediterrâneo inclina-se para considerar Marrocos como uma fronteira geográfica.
- 3 Não apenas a fronteira geográfica foi objecto do processo de transparência que caracteriza a União Europeia, como se multiplicam as fronteiras de outra natureza, designadamente económica e política (União Europeia), de segurança (NATO), cultural (Comunidade de Países de Língua Portuguesa).
4. A fronteira política será um conceito integrador desta pluralidade de fronteiras, que limitam espaços com conceitos estratégicos diferenciados.
5. A presença activa nos órgãos gestores de cada espaço é um imperativo decorrente do objectivo de evitar que a interdependência evolua para dependência.
6. O espaço cultural é o que corta transversalmente todos os outros, e potencia a convergência de atitudes nos órgãos de gestão global, como a ONU e as agências especializadas.
7. A indispensável presença nos espaços de segurança militar está a tender para funções qualitativamente significativas e financeiramente menos gravosas.

---

<sup>18</sup> Em entrevista ao autor

<sup>19</sup> Segundo Adriano Moreira, op. cit., pp.188-189.



8. Talvez o conceito de soberania de serviço<sup>20</sup> relacionado com o federalismo funcional seja o que corresponde à distribuição de papéis entre os Estados, de acordo com a sua posição na hierarquia das potências."

---

<sup>20</sup> Segundo Adriano Moreira, op. cit. , pp 256, "(...) a noção de *soberania de serviço* pode corresponder ao conceito operacional exigido pela evidência de que, à medida que alastra o critério da *legitimidade democrática originária* do poder político, cresce a exigência da sociedade civil mundializada no sentido de ser garantida pelo Estado a *legitimidade de exercício*, um critério afinado nas tarefas das organizações especializadas. A violação desta última legitimidade apela à autoridade da comunidade internacional, para o exercício da intervenção humanitária, para a organização do constrangimento externo que obrigue à mudança do aparelho político, para o julgamento dos responsáveis pelo exercício do poder degenerado, em tribunais internacionais."



## *A GLOBALIZAÇÃO E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS*

### **1 As Organizações Não-Governamentais e Intergovernamentais**

A supremacia do Estado na condução da política mundial tem sido bastante ameaçada dado que, de uma forma crescente, os assuntos internacionais são influenciados por organizações que transcendem as fronteiras nacionais - organizações internacionais universais como as Nações Unidas e organizações regionais como a União Europeia. Com âmbitos de actividade e objectivos diversos, estes actores desempenham papéis independentes e exercem uma influência global crescente<sup>21</sup>.

Existem dois tipos principais de organizações internacionais: organizações intergovernamentais (OI's) em que os seus membros são Estados; organizações não governamentais (ONG's) em que os seus membros são indivíduos e grupos privados.

As ONG's abarcam funcionalmente quase todas as facetas da moderna actividade política, social e económica num mundo globalizado crescentemente sem fronteiras, indo desde os cuidados de saúde à cultura, ética, segurança e defesa.

Torna-se útil pensar nas ONG's como organizações intersocietárias que ajudam a promover acordos entre Estados em assuntos de política internacional pública. Muitas ONG's interagem formalmente com OI's.

Quanto às OI's, são definidas pelo seu carácter de permanência e procedimentos institucionais e as suas actividades cooperativas abrangem todo um conjunto de aspectos globais: comércio, defesa, desarmamento, desenvolvimento económico, direitos humanos, droga, turismo, ambiente, crime, ajuda humanitária, telecomunicações, ciência, globalização, imigração, refugiados, etc.

---

<sup>21</sup> A fim de regulamentar as interacções entre as OI's e os governos bem como as relações entre estes, surge o direito internacional público. No Anexo B tecem-se algumas considerações sobre o direito internacional e a nova ordem económica mundial, sendo de salientar, segundo M. Sottomayor Cardia (em "A Questão Nacional na Era da Globalização"), que "A prevenção de conflitos torna necessária, num mundo globalizado, mais ainda do que nos paradigmas precedentes, a observância estrita das normas do direito internacional público".





Se bem que mais de 96% de todas as organizações transnacionais sejam não governamentais, os restantes 4% são mais importantes dado que os seus membros são Estados.

A maioria das OI's dedica-se a um campo limitado de actividades cujos objectivos são normalmente económicos e sociais, como a gestão do comércio, transportes e outro tipo de cooperação funcional. Neste sentido, as OI's são agentes bem como reflexos da interdependência global social e económica gerada pela expansão das actividades transcendendo as fronteiras nacionais.

Por outro lado, os jogos de pressão entre Estados individuais e grupos de Estados a que assistimos nas Nações Unidas são sugestivos de um princípio base - as OI's são dirigidas pelos Estados que as compõem. Este facto inibe seriamente as OI's de se sobreporem à competição entre Estados e prosseguirem os seus objectivos de uma forma independente. Com efeito, dado que não podem actuar autonomamente e lhes falta a legitimidade e capacidade para uma gestão global independente, as OI's são vistas mais como instrumentos das políticas externas dos Estados e campos para debate do que actores independentes.

Quando os Estados dominam as organizações internacionais, como é o caso da ONU, as perspectivas para a cooperação internacional diminuem pois os Estados tipicamente resistem a quaisquer acções organizacionais que comprometam os seus interesses vitais. Esta situação limita a capacidade das OI's no processo de tomada de decisão multilateral para planear a mudança global.

Em oposição, surge-nos a situação em que a cooperação entre Estados poderosos é possível e as organizações internacionais ajudam a consegui-la, como no caso da União Europeia.

## **2. A União Europeia (UE)**

A UE é um bom exemplo do poderoso papel que, por vezes, têm as OI's regionais nas relações internacionais e é importante salientar que é, efectivamente, única. Além disso, a UE não é uma organização supranacional isolada para a gestão colectiva dos assuntos internos e externos europeus. A UE coexiste com um grande número de outras OI's Europeias, às quais se encontra ligada e com as quais toma decisões conjuntamente. Destas, destaca-se a Organização para a Segurança e Cooperação na



Europa (OSCE), adicionalmente à NATO, como instituições regionais de parceiros Europeus iguais, livre de linhas divisórias, destinadas a gerir a segurança regional e a promover os direitos humanos das minorias através da democratização. Nesta rede de OI's Europeias que se sobrepõem, a UE apesar de tudo é proeminente como o principal exemplo global de uma instituição regional poderosa.

Com efeito, alguns analistas (os liberais) recomendam a criação de organizações internacionais como um dos caminhos para a paz. Através da integração política, definida como o processo ou o produto dos esforços para construir comunidades políticas ou instituições supranacionais novas que transcendam o Estado, pretende-se remover os incentivos dos Estados para a guerra e planejar programas de reformas para transformar as instituições internacionais de instrumentos dos Estados em instrumentos sobre eles.

Ao contrário do federalismo mundial, que constitui uma aproximação à integração baseada na fusão de Estados anteriormente soberanos numa única união federal, o funcionalismo "procura construir a "paz aos pedaços", através de organizações transnacionais que enfatizam a "partilha da soberania" mais do que a sua cessão"<sup>22</sup>.

O neofuncionalismo propõe-se acelerar os processos conducentes a novas comunidades supranacionais ao propositadamente empurrar para a cooperação em áreas politicamente controversas, ao contrário de as evitar. Defende a aplicação de pressão política em alturas de decisão cruciais a fim de persuadir os oponentes dos maiores benefícios de formar uma comunidade alargada entre membros nacionais anteriormente independentes.

A Europa Ocidental é um exemplo proeminente da aplicação dos princípios neofuncionalistas no desenvolvimento de uma comunidade política integrada.

Durante uma única geração, a cooperação no interior das fronteiras Europeias progrediu no sentido de um único mercado económico Europeu com uma moeda única e no sentido da promessa de uma Europa politicamente integrada na instituição formal regional conhecida como União Europeia (UE).

---

<sup>22</sup> Charles W. Kegley, Jr. e Eugene R. Wittkopf, *World Politics*, pp. 535



Os Estados da UE, no entanto, empenharam-se em cooperar não somente na área financeira e económica mas também na defesa e política externa, com endosso da Política Externa e de Segurança Comum (PESC).

Não obstante estes objectivos ambiciosos, o progresso no sentido da integração plena tem-se revelado difícil. Não é claro que o sonho de uma verdadeira unidade Europeia numa confederação muito mais alargada que incluía a Europa de Leste e que compreenda vinte e seis países em 2010 se torne uma realidade.

Mesmo que os Europeus não concretizem brevemente a sua aspiração de união política, a Europa já construiu uma comunidade de segurança na qual a expectativa de guerra entre países já desapareceu numa das regiões do mundo historicamente mais propensas à violência, pelo que a incerteza quanto aos membros desta UE provavelmente terá consequências sobre a segurança Europeia pois existe o perigo de que em vez da Europa única prevista venham a ser, de facto, duas Europas, uma rica e estável e a outra pobre e instável. Esta situação poderia criar conflitos diferentes dos do passado.



### A GLOBALIZAÇÃO E O FUTURO DA EUROPA

#### 1. A Importância da Europa no Futuro dos Pequenos Estados Europeus (PEE)

A UE institucionaliza uma considerável interdependência.

Com efeito, se, no que diz respeito às grandes potências, nenhum país é suficientemente grande para dominar a totalidade da UE (a Alemanha, por exemplo, somente representa um quarto da população de UE), em relação aos PEE, a crescente interdependência das políticas nacionais face ao que sucede nos outros países cria a necessidade de uma rede política transnacional, pelo que “os políticos em muitos dos países pequenos da Europa lêem regularmente jornais estrangeiros como o “Financial Times”, o “Le Monde”, e o “The Economist”. Quando a imprensa relata ideias interessantes, os especialistas políticos querem saber mais - e isto só se consegue sendo (ou criando) uma rede política que possa transportar a informação através das fronteiras nacionais no interior da Europa”<sup>23</sup>.

A cenarização que se irá apresentar baseia-se no pressuposto de que a orientação da política externa dos PEE, nos quais Portugal se inclui, será determinada primariamente por alterações nas relações no interior do sistema dos Estados Europeus e, também, pelos desenvolvimentos nas relações entre a União Europeia e o resto do mundo.

Ao longo dos últimos anos o meio envolvente no âmbito do qual a política externa e de segurança dos PEE se formou mudou substancialmente.

Até ao final da década de 80, os interesses de segurança daqueles Estados eram confortavelmente salvaguardados pela Aliança Atlântica enquanto os interesses económicos eram assegurados pelos acordos económicos e institucionais da então Comunidade Europeia. O envolvimento dos EUA na Europa era não só uma garantia de estabilidade e de integridade territorial mas também servia de contrapeso a eventuais aspirações ao poder dos principais Estados da Europa Ocidental. A estrutura supranacional

<sup>23</sup> Michael Rose, *Policy Networks in Globalization: From Local to Cosmopolitan Networking*, pp 8 e 9



do Mercado Comum oferecia um campo de actuação que era (e ainda é) de importância crucial para países de pequenas economias abertas como é o caso de Portugal. Consequentemente, num ambiente externo relativamente estável, a NATO e a UE constituíam os pontos de referência naturais para os PEE.

Como vimos anteriormente, o mundo tem mudado dramaticamente nos últimos anos, em que o sistema internacional bi-polar deu lugar a um modelo de relações de poder menos polarizado que acarreta riscos de segurança mais difusos quer no interior quer no exterior da Europa. Os EUA continuam comprometidos com a segurança do continente Europeu, mas na ausência de uma União Soviética a posição da Europa Ocidental nos interesses geo-estratégicos Norte-Americanos foi alterada. Como resultado, existe o risco de a Europa e os EUA se separarem gradualmente, pelo que as maiores potências Europeias podem sentir-se tentadas a optar por um perfil de segurança mais elevado, quer no interior da Europa quer no mundo em geral.

Por outro lado, registaram-se, também, como já vimos, importantes alterações no ambiente global. Se bem que os EUA seja ainda o líder mundial inquestionável, o surgimento de novas grandes potências (para além dos EUA e Europa, o Japão, a China e, provavelmente, a Rússia, a Índia e os NPI - Novos Países Industrializados) conduz à emergência de um sistema internacional multipolar.

Assim, surge-nos a questão de qual o futuro meio envolvente em que as organizações anteriormente referidas - a NATO e a UE - funcionarão e se continuarão a constituir o principal farol para a política externa dos PEE:

- existirá uma Europa caracterizada por relações mais antagónicas entre as principais potências Europeias que afectarão negativamente os interesses dos PEE?
- será uma Europa sujeita a uma fragmentação quer económica quer política, que ocupará uma posição ainda mais marginal?
- ou haverá ainda um maior progresso na integração Europeia, estendendo-se para além da cooperação económica, sob a forma de uma nova diferenciação entre pioneiros e seguidores ou outras vias mais coesas?



- significará isto um passo decisivo no sentido da emergência de uma comunidade de segurança Europeia na qual a guerra entre os seus membros se tornou inconcebível?

Estas questões não se podem dissociar dos desenvolvimentos entre a Europa (predominantemente Ocidental) e o resto do mundo, particularmente os EUA e a nova Ásia.

Apesar da queda do muro de Berlim já ter onze anos, ainda não existem respostas concretas a estas questões. Pelo contrário, a crise financeira que se espalhou da Ásia para as outras partes do mundo, conjuntamente com a persistente instabilidade na Rússia, sublinham a actual situação de globalização e incerteza no mundo.

Parece-nos, no entanto, evidente que o desenvolvimento das relações entre as potências Europeias, as suas relações com os EUA e o progresso adicional no processo de integração Europeia se revestirão de importância crucial para a orientação dos PEE e as opções de que dispõem nas áreas das políticas externa e da segurança.

Assim, pretende-se analisar as opções existentes para os PEE nas várias configurações de relações prováveis na Europa as quais, face à incerteza relativamente à futura forma do sistema Estatal Europeu e ao lugar que irá ocupar num contexto global, só poderão ser tratadas convenientemente na base de cenários.

Com efeito, de acordo com Alastair Buchan<sup>24</sup>, "O único facto sobre o futuro que alguém pode prever com segurança é o avanço do tempo".

Cada um dos cenários é uma tentativa de fornecer uma imagem coerente de uma alternativa possível para o futuro politico-económico da Europa e cada um deles coloca diferentes dilemas políticos.

---

<sup>24</sup> Citado por Hans Labohm, Jan Rood e Alfred van Staden, "Europe" on the Threshold of the 21st Century, pp.5



## 2. A Europa e a Política Externa dos PEE

A Europa<sup>25</sup> tem vindo a tornar-se cada vez mais o quadro de referência para a política externa dos PEE pelas seguintes razões:

- O grau de integração das economias destes países na UE, que recentemente se viu aumentado pelo alargamento com os países da EFTA (European Free Trade Agreement - Acordo de Comércio Livre Europeu), pela abertura aos países da Europa Central e de Leste e, principalmente, pela adopção da moeda única, que torna o destino económico destes países ainda mais dependente dos desenvolvimentos e políticas nos outros países-membros da UE.
- A continentalização da orientação de segurança dos PEE no final da Guerra Fria, como consequência da mudança da situação de segurança no continente Europeu após os acontecimentos de 1989 e as consequentes alterações na relação entre a Europa e os EUA. Face a uma posição mais restritiva por parte dos EUA, no contexto da integração Europeia, maior importância tem vindo a ser atribuída à questão da segurança, quer seja vista em termos de uma provisão de segurança Europeia autónoma ou em termos de participação na NATO. Parcialmente como resultado desta situação, os maiores Estados-membros da UE têm alcançado maior espaço de manobra no campo da segurança.
- A influência dos PEE na relações globais ou em relações com entidades não Europeias é exercida cada vez mais indirectamente através da UE. Esta situação aplica-se particularmente em relação à política de comércio externo e monetária, mas no futuro aplicar-se-á crescentemente aos assuntos macroeconómicos. Nas áreas onde a política externa não se tenha ainda “Europeizado”, os PEE defrontar-se-ão cada vez mais com acordos em que um clube selecto de Estados-membros Europeus representarão a Europa nas relações internacionais.
- A “orientação Europeia” dos PEE adequa-se bem no contexto, anteriormente analisado, da regionalização das relações internacionais, do qual o próprio processo de integração Europeu é o

---

<sup>25</sup> Considera-se Europa não somente a UE mas o sistema Europeu de Estados e os desenvolvimentos que têm lugar no interior desta estrutura no que diz respeito a conflito e cooperação



seu maior expoente. Dado este desenvolvimento, a UE, incluindo a sua periferia, constitui o quadro natural de referência para a política externa dos PEE.

Finalmente, importa salientar que a capacidade dos PEE alcançarem qualquer objectivo de política externa isoladamente não deverá ser sobreestimado, estando muito frequentemente fortemente dependente dos seus parceiros.

Por seu turno, o poder dos PEE para exercerem influência substancial no desenvolvimento do sistema Europeu é igualmente limitado.

Esta é uma razão adicional para se utilizar o método da cenarização, que permite identificar desenvolvimentos que, julgados do ponto de vista dos interesses dos PEE, são mais ou menos favoráveis.

### 3. Os Cinco Cenários em 2020<sup>26</sup>

#### a A Europa sob Tutela

A UE regista um maior aprofundamento no campo económico e monetário. Mas após a Cimeira de Amsterdão (em Junho de 1997), que demonstrou uma falta de progresso na cooperação e integração no campo das políticas de segurança e defesa, não serão realizados novos esforços para desenvolver uma identidade própria da UE em termos de segurança e defesa.

Nesta área, a Europa Ocidental permanece subordinada aos EUA que é o líder indisputado e, apesar do envolvimento dos Americanos em assuntos de segurança se tenha tornado mais selectivo, a Europa Ocidental permanece um activo estratégico.

Assim, desenvolve-se uma certa divisão do trabalho entre a UE e os EUA no campo da segurança e defesa, na qual a UE, materialmente dependente da NATO e na base de um fraco *acquis*, assume a sua

---

<sup>26</sup> Esta cenarização, com base no estudo de Hans Labohm, Jan Rood e Alfred van Staten, op. Cit., assenta em duas dimensões do sistema internacional (ver Anexo C): a predominância dos aspectos e preocupações económicas versus a predominância dos aspectos e preocupações de segurança nas relações internacionais; a adicional integração das unidades políticas (Estados e/ou regiões) no sistema internacional versus fragmentação onde blocos e Estados se tornam mais isolados uns dos outros.

As diferentes características dos cenários são concebidas em termos da capacidade ou incapacidade da UE para responder aos desenvolvimentos externos e internos (ver Anexo D e Anexo E).





própria responsabilidade na implementação de operações de segurança no escalão mais baixo do espectro da violência, designadamente as relacionadas com a manutenção da segurança, missões de apoio humanitário e gestão de crises.

No campo da paz e segurança internacionais a capacidade para agir efectivamente continua a depender da posição dos membros mais importantes do Conselho de Segurança da ONU, particularmente da sua vontade em intervir em conflitos essencialmente internos, através de operações de manutenção e imposição da paz sob a sua autoridade formal mas, em termos operacionais, no âmbito de coligações *ad hoc* e organizações de segurança regionais.

Apesar da maior relutância dos EUA em intervirem, o seu papel de liderança permanece crucial no desencadear de esforços de cooperação no campo da gestão de conflitos apoiada por Forças Conjuntas e Combinadas (CJTF's<sup>27</sup>).

## **b A Europa Musculada**

A UE dá um passo em frente crucial no seu processo de integração através da criação de uma identidade autónoma de segurança e defesa dentro da estrutura do segundo pilar. Através da incorporação da UEO na sua estrutura e pela introdução da regra da maioria de voto no campo da política de defesa e segurança, a UE tem possibilidade de desenvolver a sua própria capacidade militar independente, apoiada por uma política externa e de segurança efectiva.

A única forma de dar este passo em frente é pela aceitação da formação de um directório de grandes potências composto pela França, Reino Unido e Alemanha. Este é o preço que os PEE têm que pagar para manter a cooperação militar entre os maiores países Europeus no interior da estrutura institucional da UE e, em particular, para permitir à União responder efectivamente à crescente instabilidade na parte leste da Europa e nas renovadas ambições políticas da Rússia.

---

<sup>27</sup> Combined Joint Task Forces



A Rússia, sendo excluída da estrutura europeia de cooperação económica e política, torna-se vítima de forças nacionalistas e populistas e a liderança neste país adopta uma política fortemente anti-Ocidental, cujo objectivo é a restauração do antigo império Soviético.

Em resultado, a relação entre a Rússia e o resto da Europa torna-se crescentemente tensa e, para a UE, a Rússia torna-se uma das principais fontes de instabilidade na Europa.

Mas a relação transatlântica também se deteriora. No campo económico, a UE e os EUA são arrastados para conflitos económicos e comerciais persistentes e crescentes numa larga gama de assuntos. Por outro lado, como a UE desenvolveu a própria identidade de segurança e defesa e está a tornar-se menos dependente dos EUA para a ajudar na prossecução das suas políticas de segurança, a UE transforma-se de um parceiro num potencial rival dos EUA.

### **c A Europa em Ruínas**

Neste cenário a Europa desfaz-se, vítima da desintegração, da rivalidade intra-Europeia e do regresso às velhas políticas Europeias de coligações, caracterizadas por associações voláteis.

Um dos factores mais importantes que contribui para a estagnação do processo de integração é o crescente antagonismo nas relações Franco-Alemãs, provocado essencialmente pela nova auto-confiança de uma Alemanha reunificada, a qual como o Estado-membro maior e mais forte da UE não está mais disposto a aceitar as aspirações Francesas de liderança e a pagar uma parte desproporcionada da carga (financeira ou outra) da integração Europeia.

O alargamento Europeu é posto em causa devido aos conflitos entre contribuintes líquidos e receptores líquidos: a Alemanha, por um lado, recusa-se a pagar mais para a União para que ela se possa expandir; os países do sul da UE, por outro lado, recusam-se a abdicar dos seus privilégios financeiros e bloqueiam qualquer decisão de abertura da UE a novos membros.

Em reacção a perspectivas e interesses políticos divergentes, as tensões no seio da UE sobem a tal nível que conduzem à estagnação do processo de integração e à gradual re-nacionalização das políticas.



A ONU é incapaz de desempenhar qualquer papel de importância no campo da segurança, pelo que as questões de paz, segurança e estabilidade são determinadas pelos desenvolvimentos regionais e a vontade dos EUA de intervirem. Contudo, a sua política de segurança serve principalmente os seus interesses (económicos) nacionais e está portanto restringida à intervenção na Ásia e Médio Oriente.

#### **d A Europa Mercantilista**

O processo de integração Europeia regista um progresso substancial, especificamente no campo económico. No entanto, como um número significativo de países carece da “cultura de estabilidade” tão defendida pela Alemanha, a UME mostra-se instável. Adicionalmente, existe uma forte tendência no sentido de uma política comercial Europeia mais mercantil, especialmente como uma forma de proteger os níveis Europeus de segurança social e protecção ambiental da concorrência externa. O alargamento da UE prossegue lentamente em grupos através da sucessiva inclusão de “círculos concêntricos” de países candidatos. Mas somente aqueles países que não representam um peso financeiro excessivo nos fundos de apoio da UE vêm a ser elegíveis para a adesão.

Neste cenário, a ênfase na competição entre Estados transferiu-se do domínio político e da segurança para os campos do comércio e do capital.

Não constituindo mais a Europa um activo estratégico para os EUA, a desintegração da NATO continua.

Uma forte competição em termos de políticas, guerras comerciais, e desentendimentos nos campos monetário e macroeconómico, deterioram a relação entre os antigos aliados.

Sem o suporte e a liderança das economias mais importantes, as instituições multilaterais serão incapazes de fazer face a estas tendências. Elas falharão em evitar a fragmentação do sistema económico mundial num conjunto de blocos comerciais rivais, centrados ao redor em particular dos EUA e da UE, com as suas respectivas (periféricas) esferas de influência.



#### e. A Europa Globalizada

Neste cenário final o alargamento da União domina a agenda. A UE rapidamente se alarga para uma comunidade de 25 a 30 membros. Apesar dos Estados terem afirmado repetidamente que o alargamento deverá ser precedido de um aprofundamento substancial da União e, em particular, por reformas institucionais que permitam à UE manter a sua capacidade de tomada de decisão, as tentativas para um prévio aprofundamento e reforma institucional falham.

Os países-membros da UE optam por uma atitude aberta perante o resto do mundo, especialmente com vista a uma nova integração da Europa numa economia mundial globalizada.

De acordo com a sua “vocação civil”, a UE primordialmente prossegue a sua missão de segurança através das suas políticas comerciais e de ajuda (Norte de África, Mediterrâneo) e a sua estratégia de alargamento (Europa Central e de Leste, Balcãs).

Adicionalmente à sua relação com os EUA, a UE desenvolve novas relações intensivas com outros países e regiões, em particular com os países do Sueste Asiático e América Latina.

A imagem do mundo como uma aldeia global finalmente torna-se realidade.

O dramático desenvolvimento das redes mundiais económicas e financeiras, com a crescente importância dos actores não-governamentais (ONG's, empresas multinacionais, instituições financeiras, movimentos transnacionais) usurpa o poder do Estado, especialmente no caso dos Estados Ocidentais, e constrange ainda mais as suas opções de política.

Como resultado da democratização e do sucesso da economia de mercado, o dilema clássico da segurança<sup>28</sup> perde a sua relevância. Na medida em que haja ainda conflitos, estes são resolvidos de uma forma pacífica, diplomática. Os principais membros da ONU dotam esta organização dos meios necessários para esta tratar dos transgressores individuais.

---

<sup>28</sup> A essência do dilema da segurança pode ser descrita como se segue: os Estados podem confiar uns nos outros e arriscar serem punidos pelos menos escrupulosos, devido à falta de preparação militar ou desconfiarem uns dos outros e arriscarem-se a reacções adversas dos outros Estados porque estes podem tomar as medidas militares de precaução como preparativos para a guerra.



### *O FUTURO DA EUROPA NA PERSPECTIVA DO INTERESSE DOS PEE*

No que diz respeito ao interesse dos PEE, relativamente à preferência por um dos cinco cenários, parece-nos evidente, em primeiro lugar, que os elementos principais do 3º cenário, Europa em Ruínas, são contrários aos princípios básicos da política externa daqueles Estados: separação dos EUA, fragmentação da União Europeia e um regresso às políticas de coligação das grandes potências.

O 2º cenário, por outro lado, Europa Musculada, parece à partida relativamente mais atractivo, dado que prevê a capacidade da Europa para agir - e não apenas no campo da economia - como assegurada. Mas o preço a pagar por isso é um reconhecimento explícito das diferenças de poder no seio da Europa através de uma subordinação hierárquica dos membros mais fracos a um directório das principais potências Europeias, uma situação que é inconsistente com o objectivo clássico de uma Europa supranacional. Com efeito, a “saída tentada pelos grandes Estados é a de se tornarem mais “iguais” do que os pequenos através da graduação dos seus votos e da selecção de comissários, o que é, no entanto, suspeito de introduzir um factor de “directório” e rompe o “contrato social” base da constituição europeia actual”<sup>29</sup>. Para além disso, do ponto de vista do interesse dos PEE, a acrescida capacidade de actuação da Europa será dirigida para os objectivos errados, o que poderá conduzir a uma dissolução da relação atlântica. Por outro lado, a preferência tradicional, por parte dos PEE, por um sistema de comércio mundial que funcione numa base multilateral será igualmente comprometido.

Efectivamente, a criação da “Grande Nação Europeia, que pretende eliminar a diversidade nacional na Europa para criar artificialmente um super-estado europeu baseado numa supernação europeia, (...) faz contracorrente em relação à evolução mundial. A globalização, longe de implicar a diluição das nacionalidades em super-estados, favorece, pelo contrário, a coesão do estado-nação e exige que este tenha mãos livres para se integrar nas mais diversas redes de estados que se formem a nível mundial.

<sup>29</sup> Francisco Lucas Pires, *Grandes e Pequenos no Pós-Amsterdão*, pp.72



Querer cortar estas possibilidades aos estados europeus, submergindo-os num espaço europeu unificado é uma concepção imperial profundamente retrógrada.”<sup>30</sup>

Esta é também a objecção contra o 4º cenário, Europa Mercantilista, no qual os PEE vêm a sua busca de um sistema de comércio mundial multilateral, aberto e estável frustrado pela incapacidade dos parceiros Europeus em implementarem os ajustamentos estruturais necessários e são forçados a regredir para uma “Fortaleza Europeia” económica.

Pelo contrário, o 1º cenário, Europa sob Tutela, é atractivo sob o ponto de vista do interesse dos PEE, dado que implica a continuação das políticas tradicionais dos PEE. Combina as melhores perspectivas em duas áreas: no campo da segurança, a preservação da ligação Atlântica e, no campo económico, o novo desenvolvimento da integração supranacional do mercado a nível Europeu, tudo isto sem pôr em causa o sistema de comércio mundial aberto. Claramente este cenário representa em larga medida uma continuação do *status quo*, sendo necessários apenas pequenos ajustamentos. Contudo, o maior desafio poderá ser a nova adaptação do modelo da Europa sob Tutela ao meio envolvente do pós-Guerra Fria. Neste contexto, poderemos incluir o desenvolvimento de uma estratégia comum transatlântica para uma extensão gradual da “zona de paz, democracia e prosperidade”. Esta estratégia deverá, entre outros aspectos, ser direccionada no sentido de assegurar que a expansão da NATO não conduz à estagnação do processo mais complicado de expansão da UE. Para além disso, novos aspectos, como a protecção ambiental e padrões laborais, deverão ver a sua importância aumentada na agenda internacional, incluindo, portanto, as agendas da UE e dos EUA.

As considerações acima expostas salientam o facto de que as grandes potências ainda mantêm uma posição dominante, quer no campo da paz e segurança quer em relação ao projecto da ordem económica internacional. Este domínio das grandes potências, tão característico deste primeiro cenário, obriga os PEE a terem uma política externa alerta e activa, não menos importante tendo em vista o reforço da capacidade da Europa Ocidental no campo militar. Esta capacidade é importante no sentido de um certo

---

<sup>30</sup> João Ferreira do Amaral, Sufoco Europeu



grau de equilíbrio ser estabelecido nas relações transatlânticas e para permitir à UE desempenhar o seu papel na estabilização da “zona de tumulto”.

O 5º cenário, Europa Globalizada, é, evidentemente atractivo, porque reflecte um mundo destituído dos principais problemas. Neste cenário, sem qualquer ameaça aos PEE por parte das grandes potências, deparamo-nos com um sistema internacional no qual as relações mútuas são fortemente pacificadas, economizadas e multilateralizadas. Num sistema mundial estável, aberto e integrado, os PEE podem explorar a sua posição de Estados abertos ao comércio e investimento estrangeiro na base de regras de jogo que são multilateralmente acordadas e cujo cumprimento é sujeito a supervisão multilateral. Adicionalmente, existe suficiente oportunidade para estes Estados prosseguirem uma política externa “virtuosa”, ou seja, uma política dirigida no sentido do respeito pelos direitos humanos, a diminuição da pobreza e a protecção do meio ambiente. O mundo tornou-se um ambiente despolitizado, uma situação que já havia sido o objectivo do direito internacional e das organizações internacionais, mas que agora é alcançado pelas forças de mercado. Neste cenário, todos os dilemas de política foram resolvidos, pois a Europa está integrada num sistema mundial liberal harmonioso baseado em fundações multilaterais. Consequentemente, a questão da capacidade de actuação, política e económica, da Europa, tornou-se irrelevante.

Haverá, ainda, que analisar as relações mútuas entre os diversos cenários, as quais podem acarretar todo o género de círculos viciosos, onde resultados não intencionais e indesejáveis se tornam realidade simplesmente devido a se pretender a todo o custo que outros cenários se realizem.

Por exemplo, uma tentativa de evitar o pior cenário, Europa em Ruínas, poderá conduzir a um desenvolvimento no sentido de uma Europa superpotência, apesar deste cenário não ser igualmente muito apelativo. Esta aquiescência no sentido do desejo Francês e, possivelmente, também Alemão poderá ser em detrimento de uma Europa (Atlântica) aberta sob Tutela, um cenário mais de acordo com as prioridades políticas dos PEE.



#### 1. Considerações Prévias

Como vimos anteriormente, "está em crise o Estado soberano como geralmente se passa com esse principal interveniente da vida *internacional*, mas não está em crise o Estado nacional.

Está sim em reformulação a maneira de ser Estado no mundo que tende para a globalização exigida pela mundialização das interdependências, e que obriga a novo ordenamento da hierarquia das potências"<sup>31</sup>.

Como escreveu M. Sottomayor Cardia,<sup>32</sup> "A visita de Gorbachov a Portugal veio confirmar que a grande questão política do nosso tempo é a das nacionalidades. As nações existem. Os Estados existem. Nem sempre há coincidência entre aquelas e estes. Ou melhor: inúmeras nações não têm Estado. Inúmeros Estados não têm suficiente coesão nacional. Nós, portugueses, contamo-nos entre as raras exceções"

A condição de Estado exógeno de Portugal acentuou-se nos últimos anos, "pela imperatividade dos factores externos que excedem a sua autonomia de decisão"<sup>33</sup> e obriga-nos a "harmonizar o europeísmo, actualizado em face das novas tendências e estruturas, o convívio peninsular, para além dos históricos condicionalismos, a salvaguarda da possibilidade de reatar laços com o vasto espaço da lusofonia, onde se afundara um sistema político, mas não a história comum, os valores comuns, interesses que são melhor servidos em comum"<sup>34</sup>.

Com efeito, uma das principais consequências do processo de integração Europeia sobre Portugal foi o estabelecimento de um novo quadro de relacionamento entre o nosso país e Espanha. Das tradicionais "costas voltadas" passou-se a uma articulação estreita entre as duas economias, nos planos financeiro,

<sup>31</sup> Adriano Moreira, op. cit., pp. 258.

<sup>32</sup> M. Sottomayor Cardia, A Questão Nacional na Era da Globalização, pp.31

<sup>33</sup> Adriano Moreira, op. cit., pp. 259.

<sup>34</sup> Adriano Moreira, op. cit., pp. 325.





comercial e do investimento. Neste último caso, é de referir “o potencial conflito entre os dois países como destino do investimento internacional e como base de decisão estratégica. De facto, a lógica do “mercado ibérico” tem (levado a) (...) uma centralização em Espanha das decisões estratégicas de actuação no espaço ibérico”<sup>35</sup>.

Temos assistido à multiplicação das nossas fronteiras, que deixaram de ser geográficas, para o que contribuiu o sucesso da integração de Portugal na União Europeia e em organizações internacionais e militares, onde somos respeitados pelo profissionalismo, competência e capacidade de trabalho”<sup>36</sup>.

Portugal, por um lado, insere-se nas fronteiras de segurança da NATO, as quais estão sujeitas a um alargamento da sua zona de responsabilidade que inclui o corredor do Norte de África, portanto, todo o Mediterrâneo, por outro lado, a necessária opção Europeia, pela adesão à UE, define uma fronteira económica que tende para fronteira de política externa e segurança comuns e, por último, a CPLP determina uma fronteira cultural.

O exercício da soberania, para Portugal como para os PEE, passa pelo conceito, já analisado, de soberania de serviço, “cuja legitimidade reconhecida deriva do exercício em favor do sistema em que se integram e da comunidade transnacional em que tendem para se fundir as várias sociedades nacionais”<sup>37</sup>.

Com efeito, “se presta serviço à comunidade a que pertence, a sua identidade está garantida e hoje em dia a independência é, sobretudo, o respeito pela identidade porque os Estados não podem todos fazer tudo (...) temos que ter a nossa identidade completamente preservada e corresponder às tarefas do sistema que, por sua vez, garante a nossa identidade”<sup>38</sup>.

Neste sentido, Portugal tem sido qualificado de periférico no âmbito da UE, com base em critérios económicos e face à sua dependência dos subsídios desta organização.

---

<sup>35</sup> Vítor Corado Simões, *O Processo de Globalização: Implicações para Portugal*, pp. 31

<sup>36</sup> Discurso de S. E. O Ministro da Defesa Nacional Prof. Dr. Veiga Simão, pp.4

<sup>37</sup> Adriano Moreira, op. cit., pp. 327.

<sup>38</sup> Declarações do Prof. Adriano Moreira em entrevista ao autor



Assim, Braga de Macedo<sup>39</sup> propõe, “uma perspectiva económica sobre a globalização assente no interesse nacional” em função da qual defende que “o ponto essencial é percebermos que a nossa autonomia cultural depende de nós próprios enfrentarmos os desafios concretos. Enfrentar desafios abstractos que depois não se verificam ajuda a mistificar. Para distinguir os desafios uns dos outros é preciso cultura. Não apenas a cultura tradicional (...), mas a cultura económica (...).” E dá-nos como exemplo o caso da Irlanda, cujos governantes foram criticados há uns anos atrás por se achar que a sua política de estabilidade de preços agravava o desemprego mas que hoje em dia é considerada a pérola, não só da Europa, mas do mundo em termos de crescimento com estabilidade.

Por outro lado, em termos de identidade política a qualificação mais indicada para Portugal parece ser a de país de fronteira e articulação, com base no triângulo estratégico português, que nos permitiu estar entre os países fundadores da NATO e, no caso de esta se transformar numa Aliança de dois pilares, o Europeu e o Americano, o triângulo estratégico fica exactamente na fronteira da articulação, à semelhança do que sucede pelo alargamento da área de responsabilidade da NATO ao Magrebe e, futuramente, pelo desenvolvimento do sistema de segurança do Atlântico Sul, com o conjunto de novos Estados no Sul de África - nomeadamente os de língua oficial portuguesa - e América Latina - sendo de destacar o papel do Brasil.

Como defende Adriano Moreira<sup>40</sup>, “Estes desafios que exigem uma formulação coerente do conceito estratégico nacional, que articule a pluralidade das fronteiras sem atritos, que torne possível responder aos desafios europeísta e atlântico, que ofereça condições de desenvolvimento sustentado com equidade, têm como principal interrogação a que pretende fixar a dimensão efectiva da soberania de serviço, e como primeira condição a capacidade de estar presente nos centros de decisão”.

---

<sup>39</sup> Braga de Macedo, op. cit., pp. 1

<sup>40</sup> Adriano Moreira, op. cit., pp. 328.



## 2. Futuras Opções Estratégicas

Tendo como referência que “a independência é, hoje em dia, ter identidade própria e voz própria para defender a sua identidade”<sup>41</sup>, em relação aos cenários acima descritos as opções estratégicas disponíveis para a política externa Portuguesa podem ser agrupadas em três categorias<sup>42</sup>.

Em primeiro lugar, Portugal pode optar por ter um papel activo no sentido de influenciar o jogo das políticas de poder praticado pelos grandes países, particularmente na Europa. Através da adopção de uma política de *(contra)balançar* poderá tentar, por si só ou em cooperação com outros países, constituir um contrapeso a uma parte ou partes mais forte(s) com aspirações hegemónicas. Este foi o objectivo implícito por detrás da constituição da NATO, inicialmente principalmente para neutralizar a ameaça Soviética e para promover o acantonamento da Alemanha, mas subsequentemente também para contrariar a parceria Franco-Alemã através da ligação extra-Europeia com os EUA. Contrariamente, Portugal pode optar por uma estratégia de *juntar-se aos fortes*, pela junção a um grupo central de nações líderes. Poderá fazê-lo porque, não sendo capaz de constituir um contrapeso, o exercício de alavancagem política ou de papel de incómodo poderão ser os únicos meios para influenciar o comportamento das grandes potências. Aqueles países podem dar as boas-vindas ao apoio dos PEE para legitimizar os seus próprios objectivos políticos. Também é igualmente conceptível que Portugal tente influenciar as políticas das grandes potências pelo seu posicionamento de mediador entre potências ou grupos de poder rivais. Para que este papel tenha sucesso, o antagonismo não deverá muito forte e Portugal deverá gozar da confiança de ambas as partes. Uma estratégia menos estruturada neste contexto será uma diplomacia *ad hoc* na qual o *bilateralismo* prevalece e na qual as coligações são constituídas de uma forma flexível, ou seja, dependendo dos aspectos específicos envolvidos. Mas, em casos particulares, os PEE como Portugal poderão deliberadamente desempenhar o papel de obstrucionista, por exemplo pela utilização do seu veto nos Conselhos da UE quando interesses ou valores fundamentais estão em causa.

<sup>41</sup> Conforme defendido pelo Prof. Adriano Moreira em entrevista ao autor

<sup>42</sup> No Anexo F podemos encontrar uma lista não exaustiva das possíveis orientações de estratégia política.



Uma segunda direcção principal consiste na tentativa de transformar a natureza das relações inter-Estados. Esta estratégia, prosseguida por muitos PEE, tem como objectivo alterar as regras do jogo das políticas de poder por forma a que diferenças de tamanho e dependência tenham que dar lugar a regras e procedimentos regulares e objectivos que prestem a devida atenção a princípios como igualdade formal, consulta, compromisso e compensação. Esta estratégia é orientada para o fortalecimento de instituições *multilaterais* ou *supranacionais*.

Em terceiro lugar, é possível manter-se afastado do jogo de políticas de poder com as suas confrontações e conflitos, enquanto se procura uma certa forma de compensação fora do campo das políticas de segurança, com as suas intervenções, alianças e segurança colectiva. Esta estratégia não é desconhecida de Portugal, cuja política de “neutralidade colaborante”<sup>43</sup> mantiveram o nosso país fora da última Guerra Mundial. Esta política, contudo, não elimina todo e qualquer envolvimento retórico no campo da política externa, particularmente no que diz respeito ao chamado sector “soft”. Na análise final, contudo, esta orientação pode ser interpretada como um expressão de superioridade moral e pode resultar na prática somente na abdicação de qualquer tentativa ou aspiração de prosseguir uma política externa nacional.

Durante muitas décadas, a política externa portuguesa pós-Guerra foi baseada numa estratégia de *(contra)balançar*. O contrapeso proporcionado pelos EUA era visto como um meio de obtenção de mais espaço de manobra no contexto da Europa Ocidental. O poder Americano protegia a Europa da ameaça Soviética. Também protegia os PEE das aspirações hegemónicas dos maiores, particularmente as tentativas destes de estabelecerem um directório.

Nas últimas décadas, Portugal tem sido um constante defensor de uma nova integração Europeia numa direcção federal ou supranacional. Esta política é baseada na convicção de que os PEE especialmente podem beneficiar de instituições Europeias mais fortes e normas Europeias que se façam cumprir.

---

<sup>43</sup> Adriano Moreira, op. cit., pp. 327.



Contudo, esta orientação da política externa portuguesa tem vindo a ser posta em causa devido a alguns desenvolvimentos, em parte relacionados com o fim da Guerra Fria. Em primeiro lugar, o peso relativo de Portugal dentro da UE será sujeito a erosão como consequência do alargamento aos países do Centro e Leste Europeu. Este alargamento resultará em maior heterogeneidade, não só em relação ao conjunto de interesses dentro da organização mas também em relação às várias opiniões nacionais sobre o modo como aqueles interesses deverão ser prosseguidos. Em resumo, existe cada vez menor consenso sobre os objectivos últimos da integração Europeia.

Simultaneamente, agora que terminou a Guerra Fria, a distinção tradicional entre NATO e UE, como guardiães da segurança e interesses económicos portugueses, respectivamente, tornou-se insustentável. Face às dúvidas crescentes sobre o envolvimento dos EUA na Europa, Portugal tornou-se mais dependente dos seus parceiros Europeus, particularmente das grandes potências. Estas potências não só dão maior prioridade aos seus próprios interesses de segurança em regiões específicas, mas também possuem mais poder para prosseguir estes interesses. De qualquer forma, em troca da sua solidariedade (ou seja, da sua vontade de suportar uma parte considerável do encargo da defesa em caso de conflito) eles exigirão o reconhecimento do seu estatuto especial sob a forma de uma parcela crescente do poder de voto no interior da UE.

Em conclusão, Portugal encontra-se perante um conjunto de dilemas quanto à orientação estratégica da sua política externa e de segurança. Iremos analisar de seguida o impacto de cada um dos cenários anteriormente descritos sobre aqueles dilemas, tendo presente que “a independência de Portugal é garantida pelo equilíbrio Europeu, pois cada vez que a balança Europeia “balança”, com as Guerras, os pequenos Estados pagam alguma coisa e Portugal também pagou”<sup>44</sup>.

À parte do cenário mais optimista da Europa Globalizada, o da Europa sob Tutela parece oferecer o modelo mais atractivo em termos dos dilemas de política.

---

<sup>44</sup> Declarações do Prof. Adriano Moreira em entrevista ao autor.



Como acima referimos, este cenário é muito semelhante à situação presente. Apesar de os EUA - embora de uma forma mais distante que no passado - estarem ainda dispostos a se comprometerem na Europa, bem como o facto de a Alemanha manter um papel de menor importância no campo da segurança, existe ainda o risco de que os maiores países-membros da UE, no âmbito de uma estrutura de cooperação em termos de segurança que é essencialmente inter-governamental, exijam um maior grau de liberdade para prosseguirem as suas próprias políticas (isto é, através de grupos de contacto). Assim, Portugal deverá tentar exercer influência sobre as iniciativas Franco-Alemãs sempre que possível. Contudo, neste contexto, parece existir suficiente espaço de manobra para uma diplomacia flexível, incluindo coligações *ad hoc*, dependendo dos assuntos a tratar. Neste cenário Portugal poderá assumir um papel de mediador, por exemplo para impedir que a relação de segurança transatlântica seja afectada adversamente por conflitos comerciais. Este risco tornar-se-á mais evidente se a Europa for bem sucedida no processo de aprofundamento da integração, enquanto permanece dependente de um parceiro extra-Europeu no campo da segurança.

Este cenário tem o seu preço, no sentido de que Portugal terá que refrear os seus objectivos federais ou supranacionais relativamente ao futuro desenvolvimento da UE e também porque a cooperação Europeia no campo da segurança continua limitada a missões militares "leves", provavelmente numa estrutura de coligações *ad hoc*.

No segundo cenário, Europa Musculada, Portugal enfrenta um verdadeiro dilema, dado que "As vítimas predilectas do centralismo supranacional são sempre as pequenas entidades políticas e, em particular, as periféricas"<sup>45</sup>.

Terá que escolher entre uma política, por um lado, de *juntar-se aos fortes*, onde se adapta às preferências das grandes potências Europeias como pilares principais do centro indisputado de poder na Europa e, por outro lado, de *(contra)balançar*, no sentido de criar o máximo de espaço para as suas próprias prioridades em termos de política. Neste cenário, a Alemanha, a França e o Reino Unido agem

---

<sup>45</sup> João Ferreira do Amaral, op. cit.



conjuntamente como um directório. Para os PEE isto acarreta o risco de se tornarem membros de segunda classe a quem só são permitido comentários laterais mas que não têm qualquer influência na orientação futura.

Simultaneamente, existem poucas possibilidades para *(contra)balançar*. Dado que a relação transatlântica se encontra sob pressão, os EUA não estão dispostos a agir como último guardião dos interesses de segurança da Europa. A alternativa de construir uma coligação intra-Europeia não é viável devido à inexistência de um grupo de países suficientemente coerente e poderoso capaz de influenciar e temperar as ambições dos maiores países-membros.

No terceiro cenário, Europa em Ruínas, Portugal defronta-se com a escolha entre o compromisso e a alienação face ao mundo exterior.

Dadas as condições prevaletentes neste cenário, qualquer compromisso só pode revestir uma natureza não efectiva, no sentido de que a vontade Portuguesa para promover a paz e a segurança será principalmente de natureza moral, com o objectivo de protecção de valores universais, por exemplo, através de apoio humanitário. Contudo, este cenário também poderá conduzir a um isolamento do mundo exterior, no sentido de Portugal tomar a opção Suíça e retirar-se das relações e compromissos internacionais.

No quarto cenário, Europa Mercantilista, Portugal defronta-se com um sério dilema entre o *(contra)balançar* e o *juntar-se aos fortes*. A última opção implica a aceitação do ponto de vista Franco-Alemão de que a Europa necessita de tempo para implementar as reformas económicas necessárias. Entretanto, necessita também de um certo grau de protecção. Neste caso, a política Portuguesa poderá ser direccionada no sentido de realçar a natureza temporária das medidas envolvidas e suavizar o seu impacto, especialmente no que diz respeito às suas implicações para os países mais pobres. Como defende Braga de Macedo, “fechar as economias umas sobre as outras não é maneira de promover a autonomia cultural nem a “nossa” globalização”<sup>46</sup>. *(Contra)balançar*, por outro lado, implica a

---

<sup>46</sup> Jorge Braga de Macedo, Globalização: uma perspectiva nacional, pp.4



possibilidade de formar uma coligação, para a qual o Reino Unido e os outros países do Sul da Europa parecem os candidatos mais apropriados. No entanto, conduzir uma política externa consistente não será fácil porque Portugal não será capaz de se dissociar a ele próprio dos seus parceiros Europeus. Para além disso, neste cenário defrontar-se-á com a pressão de grupos políticos que se oporão à competição global no sentido de preservar o nível de protecção da segurança social.

No último cenário, Europa Globalizada, a política externa será focalizada particularmente nas relações económicas externas. Consequentemente, as políticas de baixo nível terão precedência sobre as políticas de nível elevado: ou seja, os interesses económicos prevalecerão. Neste cenário, Portugal poderá optar por uma política de *free-riding*, beneficiando do sistema comercial internacional aberto ou, alternativamente, poderá tentar alcançar um perfil superior como um país piloto, por exemplo, no que diz respeito ao desenvolvimento da cooperação com os Países Africanos e Brasil.

Se este cenário coloca algum dilema, um deles poderá ser a possível tensão entre o multilateralismo e as tendências no sentido do regionalismo económico que são consideradas como uma ameaça para o sistema económico mundial.





### CONCLUSÕES

Desde sempre os Estados assumiram como responsabilidade principal o controlo dos assuntos no interior das suas fronteiras e a gestão das relações externas com os outros Estados.

Contudo, a globalização veio por em causa este poder dos Estados, com a redução da distância e o aumento da vulnerabilidade dos Estados face às pressões externas.

Com efeito, para lidar com os grandes desafios à segurança do mundo actual, incluindo o crescimento da população, a disseminação de armas de destruição maciça, o crime, a degradação ambiental e os conflitos étnicos, deverão ser adoptados novos métodos de gestão da mudança e da construção da segurança global.

No entanto, e apesar da perda de controlo do Estado, este permanece o instrumento mais poderoso para gerir esta mudança global e o que está em crise é o Estado soberano no seu conceito tradicional e não o Estado-Nação.

Face à diluição das fronteiras e à pluralidade de espaços em que estão inseridos, principalmente os pequenos Estados, são obrigados a coordenar interesses estratégicos muitas vezes opostos.

Assim, e dada a crescente influência das organizações internacionais, cada vez mais a soberania nacional passa pela “soberania de serviço” a qual, no que diz respeito aos pequenos Estados, se traduz numa presença activa nos órgãos de gestão de cada espaço.

Por outro lado, a menor importância das fronteiras, com a deslocalização das empresas, cria oportunidades aos pequenos Estados, permitindo-lhes, através da maximização da eficiência produtiva, alcançar uma posição internacional muito superior à correspondente à sua dimensão física.

De facto, para um pequeno Estado fazer face aos novos desafios de um mundo multipolar, globalizado, do pós-Guerra Fria, torna-se necessária uma aproximação não-fragmentada, no sentido de que os Vários instrumentos de política (políticos, militares, económicos e de cooperação para o



desenvolvimento) têm que ser melhor coordenados e os recursos humanos têm que ser usados de uma forma mais flexível a fim de se atingir a máxima eficácia.

Para os PEE, o seu futuro dependerá, essencialmente, das alterações no interior do sistema Europeu e das relações deste com o resto do mundo.

Efectivamente, nos últimos anos o meio envolvente internacional destes países registou alterações fundamentais, fruto de variados desenvolvimentos, nomeadamente:

- a globalização, com a sua crescente interdependência internacional, que se manifestou em diversos campos, como, por exemplo, o comércio, os fluxos de capital, o investimento directo estrangeiro, a tecnologia, a imigração e a ecologia;
- a solução dos problemas transfronteiriços, como, por exemplo, as migrações e a degradação ambiental;
- a crescente interligação entre assuntos nacionais e externos;
- o fim da Guerra Fria, com o qual o antagonismo bi-polar entre o Leste e o Oeste deu lugar à cooperação multipolar;
- o alargamento e aprofundamento da integração Europeia;
- a estabilização politico-económica da Europa Central e de Leste ;
- a cooperação económica com os novos países industrializados;
- a crescente importância da prevenção de conflitos e de manutenção da paz.

Tomando por base os cinco cenários apresentados, conclui-se facilmente que, para os PEE, o primeiro e o quinto cenários, Europa sob Tutela e Europa Globalizada, são os mais atractivos. O primeiro cenário corresponde a uma continuidade das políticas tradicionais dos PEE, nomeadamente a preservação da Aliança Atlântica e o novo desenvolvimento da integração do mercado Europeu, obrigando os PEE a terem uma política externa activa. O quinto cenário corresponde a um sistema internacional estável, aberto e integrado, no qual os PEE podem explorar a sua condição de Estados abertos (ao comércio e ao investimento estrangeiro) num sistema multilateral.



No que diz respeito a Portugal, as suas fronteiras têm-se multiplicado, pois para além das fronteiras geográficas - que se têm vindo a alterar - temos as fronteiras da segurança (NATO), económicas mas com tendência para fronteiras de política externa e segurança (UE) e cultural (CPLP).

Face à qualificação de país de fronteira e articulação atribuída a Portugal, com base no triângulo estratégico português e em vista das opções estratégicas que se nos colocam, também o cenário da Europa sob Tutela, para além do cenário mais optimista da Europa Globalizada, é o mais favorável para o nosso país.

Naquele cenário, Portugal poderá assumir um papel de mediador no sentido de evitar que a Aliança atlântica se deteriore via conflitos comerciais. No último cenário, Portugal poderá desempenhar um papel de país piloto no âmbito da cooperação com os Países Africanos.

Gostaríamos de terminar salientando que actualmente a Europa está numa situação instável, sujeita a mudanças frequentes, pelo que os políticos poderão ser tentados a uma atitude de “esperar para ver” e só modificarem as suas políticas após a alteração das circunstâncias. Contentarmo-nos com estas adaptações *ex post facto* significará perdermos oportunidades para tentarmos conduzir os desenvolvimentos na Europa nas direcções que melhor se coadunam com os interesses de Portugal.



## **OS VECTORES DA GLOBALIZAÇÃO**

### **1. Económico**

O aspecto económico da globalização domina os títulos das páginas financeiras dos jornais e revistas, compreendendo não só a globalização financeira como igualmente a globalização comercial, da produção e do trabalho.

#### **a. A Globalização Financeira**

A globalização financeira compreende todo o tipo de transacções transfronteiriças de carteiras de activos - pedir emprestado e emprestar, trocas de divisas e outros serviços financeiros e inclui, igualmente, os fluxos de capital associados com o investimento directo estrangeiro - transacções envolvendo o controlo significativo de unidades produtivas.

Ou seja, a globalização financeira refere-se à crescente transnacionalização ou centralização dos mercados financeiros através da integração mundial dos fluxos de capital. Assim sendo, a globalização implica o crescimento de um único, unificado mercado mundial.

Enquanto os especialistas de telecomunicações referem a “morte da distância”, os especialistas financeiros comentam o “fim da geografia”, que se refere a um estágio do desenvolvimento económico no qual a localização geográfica já não tem qualquer importância em termos financeiros.

Os sinais da globalização financeira são abundantes: apesar do comércio ter aumentado dramaticamente desde a II Guerra Mundial, o volume dos fluxos transfronteiriços de capital aumentou ainda mais; os fluxos financeiros excedem actualmente as trocas comerciais em mercadorias entre vinte a quarenta vezes e o *gap* continua a aumentar.

Evidência crescente da globalização financeira são os incríveis aumentos recentes dos movimentos diários no mercado de câmbios, os quais excedem frequentemente o *stock* global das reservas oficiais



de divisas, pelo que a possibilidade dos bancos centrais influenciarem as taxas de câmbio através da compra e venda de divisas nos mercados é hoje bastante remota.

Para além deste aumento nas transacções, um aumento ou quebra num mercado de títulos nacional actualmente provoca automaticamente uma mudança similar nos outros índices.

Podemos concluir pelo atrás exposto que os mercados estão a ser transformados profundamente pela rápida aceleração da globalização financeira. Podemos ainda não ter experimentado o fim da geografia, mas claramente a globalização financeira colocou os governos na defensiva, pela erosão de grande parte da autoridade do estado soberano contemporâneo.

Devido à crescente mobilidade do capital que implica que os mercados financeiros já não estão circunscritos aos estados, o sistema financeiro global já não está sujeito à regulamentação de um dado estado em particular. A maioria dos estados está a perder a capacidade de controlar o fluxo e o nível financeiro nas suas economias nacionais, pelo que as opções em matéria de política económica estão condicionadas da mesma forma que a teoria realista defende que a distribuição do poder militar constrange as suas opções na procura da auto-preservação contra as armas dos adversários. Por outras palavras, a mobilidade internacional do capital alterou as situações dos estados pela recompensa de alguns actores e punição de outros da mesma forma que o poder militar no passado.

A recente crise nos denominados “tigres asiáticos” pôs em causa a solidez do sistema financeiro e bancário internacional e sublinhou dramaticamente o quanto todos os países se tornaram mutuamente sensíveis e mutuamente vulneráveis num mundo financeiro globalizado e interdependente. Veio, assim, comprovar a crescente necessidade de mecanismos de coordenação e cooperação políticas mais rotinizados para fazer face a crises futuras potenciais à medida que o mundo financeiro global se torna cada vez mais interligado através de transacções transfronteiriças maciças para além do alcance imediato de regulamentação estatal.



## **b. A Globalização Comercial**

As mudanças tecnológicas conduziram à integração dos mercados económicos dos diferentes estados. Contudo, o ritmo extraordinário ao qual os países do mundo interligaram os seus mercados não poderá ser atribuído somente à velocidade crescente dos transportes e comunicações. A organização dos mercados a um nível global e a convergência dos preços dos bens através dos países têm sido estimuladas pela redução mundial das tarifas aduaneiras que tornou possível a expansão do comércio mundial.

O GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Acordo Geral de Tarifas e Comércio), criado após a II Guerra Mundial pela comunidade internacional em conjunto com o FMI (Fundo Monetário Internacional), o Banco Mundial e outras organizações internacionais, tem vindo a alargar os seus países-membros e os 132 países que até à data concordaram em aderir às suas regras de comércio livre estão espalhados pelo globo. Se e quando este processo de expansão estiver completo, a globalização do comércio irá aumentar ainda mais e mais rapidamente.

O crescimento e a globalização do comércio impulsionaram o crescimento económico para níveis mais elevados, o qual, segundo muitos especialistas, continuará no próximo século.

A globalização comercial através da liberalização das regras de comércio transformou verdadeiramente o modo como o mundo trabalha, pensa e consome. Alterou os padrões de vida, dado que o volume de bens e serviços que atravessa as fronteiras subiu com as reduções nos obstáculos ao comércio livre e já lá vai o tempo em que os fluxos comerciais interessavam principalmente aos especialistas económicos e aos executivos das grandes empresas. Ao longo dos últimos anos, o movimento de bens e serviços através das fronteiras nacionais tornou-se objecto de intensa atenção pública em todo o mundo e para o público em geral o comércio é a manifestação mais óbvia de uma economia mundial globalizante.

As causas da explosão do comércio internacional são, principalmente, o declínio mundial geral das barreiras ao comércio, como as tarifas e quotas de importação, a abertura económica de países que têm



sido tradicionalmente actores de menor peso na economia mundial, como a China e o México, bem como a rápida queda do custo de levar os produtos ao mercado.

Os anos 90 testemunharam não só o crescimento da integração comercial mas também um crescimento espectacular na velocidade da integração, dado que o crescimento no comércio tem ultrapassado consistentemente o crescimento na produção.

O ritmo da integração tem sido nitidamente mais alto no Sul Global que no Norte, reflectindo a contribuição crescente do Sul Global para o crescimento do comércio, tendência esta que se deverá manter e que significa que o Sul Global se está a tornar crescentemente importante para a prosperidade económica crescente no Norte Global. No entanto, existem ainda diferenças grandes e previsíveis no interior do Sul Global e dos países em transição: a Europa de Leste, a Ásia Central e a Ásia Oriental experimentaram a integração mais rápida na economia política mundial enquanto o Norte de África, a África Sub-Sahariana e o Médio Oriente se encontram bastante atrás. Se se pretende que a globalização continue, o seu sucesso no longo prazo dependerá de largas transferências de capital, tangível e intangível, do Norte Global para o Sul Global.

O comércio de serviços já se expandiu mais do que três vezes desde 1980, com o Norte Global a colher a maioria dos benefícios, se bem que o Sul Global tenha aumentado a sua quota-parte neste comércio em crescimento ainda mais rapidamente.

Dada a difusão da tecnologia da informação e os comparativamente mais baixos salários nos países em vias de desenvolvimento, o Banco Mundial prevê que estes países captarão 25% do comércio mundial (e um terço do PIB global) em 2020.

No caso dos serviços - e pelo menos por agora - o Norte e o Sul irão ambos colher os benefícios da globalização do comércio.

### **c. A Globalização da Produção**

As empresas multinacionais estão a substituir as empresas nacionais, dado que as vendas das grandes empresas são dirigidas ao mercado global e uma importante parcela das suas receitas é gerada



a partir das vendas para fora do país em que estão sediadas. Por outro lado, a partir do início dos anos 80 que se assiste à mobilidade do modo de produção das multinacionais, que deslocam as suas unidades de fabrico para o estrangeiro a fim de poderem competir nos mercados externos. Isto conduziu, assim, à tendência para a formação de alianças estratégicas com empresas estrangeiras na mesma indústria.

À medida que a empresa multinacional tem evoluído, ela tem sido o agente principal na globalização da produção: actualmente existem mais do que 38,500 empresas multinacionais<sup>47</sup>, muitas delas ligadas entre si em empresas virtuais e alianças de co-propriedade e co-produção. Estas redes de multinacionais prosseguem verdadeiras estratégias de ganho financeiro global, frequentemente através de acordos de fornecimentos de longo prazo e contratos de licenciamento e *franchising* através das suas alianças internacionais e estratégias de investimento directo no estrangeiro comum. Hoje em dia cerca de 70% do comércio mundial é intra-indústria ou intra-empresa e ao conduzirem importantes fluxos financeiros através das fronteiras, estes conglomerados empresariais globais estão a integrar as economias nacionais num único mercado global.

A maior parte deste investimento directo no estrangeiro em busca do lucro mantém-se no Norte Global, que é igualmente a fonte principal e o objectivo do fluxo para o exterior do investimento directo estrangeiro.

A razão para a concentração do investimento directo estrangeiro no Norte Global é o próprio interesse: os lucros são a principal motivação das multinacionais e os retornos do investimento têm maior probabilidade de serem maiores no Norte Global, onde uma combinação de riqueza e estabilidade política reduz os riscos do investimento.

No entanto, o Sul Global é o receptor de investimento directo estrangeiro considerável e em crescimento. O impacto do investimento directo estrangeiro na criação de um mercado de capital global interligado estende-se para além do dinheiro, pois com ele vem a tecnologia, os conhecimentos de gestão e as oportunidades de emprego. Os defensores das multinacionais apontam estas como

---

<sup>47</sup> De acordo com Charles W. Kegley, Jr. e Eugene R. Wittkopf, *World Politics*, pp. 267





contribuições para o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. Assim, não é de estranhar que muitos países do Sul Global frequentemente procurem investimentos de capital das multinacionais e as outras vantagens adicionais que dele derivam, sendo as multinacionais particularmente importantes para aqueles que copiam o sucesso económico das Novas Economias Industrializadas, as quais dependem da capacidade para manter o crescimento das exportações, objectivo este para o qual é crítico o capital estrangeiro.

Os críticos das multinacionais, por seu turno, preocupam-se com o facto de os presumíveis benefícios do investimento directo estrangeiro serem encobertos pelas consequências económicas adversas: as multinacionais reforçam as estruturas económicas dualistas e exacerbam as desigualdades domésticas com produtos inadequados e tecnologia inapropriada. Defendem que as multinacionais implicam um custo não só para o Sul Global mas também no Norte Global, pois enquanto os executivos dessas empresas têm normalmente uma visão abrangente e uma compreensão dos assuntos globais, têm pouco apreço e preocupação pelas consequências sociais ou políticas de longo prazo das actividades das suas companhias ou das suas próprias, nomeadamente degradação ambiental, má distribuição dos recursos globais e desintegração social.

Para além disso, os críticos queixam-se que as multinacionais estão para além do controlo dos líderes políticos nacionais, o que provoca a perda do controlo sobre o seu próprio território que anteriormente aqueles detinham. Cada vez mais os líderes dos estados-nação têm que se adaptar às exigências do mundo exterior dado que os forasteiros estão já dentro das suas fronteiras e as empresas de negócios que operam rotineiramente através das fronteiras estão a ligar vastas parcelas de território numa nova economia mundial que ultrapassa todos os tipos de acordos políticos e convenções estabelecidos.

No entanto, alguns especialistas empresariais exaltam as virtudes transnacionais das multinacionais e a sua contribuição positiva ao encorajarem a substituição dos limitados valores nacionalistas pelos de uma verdadeira cultura global.



Até ao ponto em que esta influência é operacional, a globalização da produção e investimento das multinacionais conduzirá à transferência das lealdades pessoais dos países individuais para o mundo como um todo. Ao porem em causa a soberania operacional de um governo, ou seja, a capacidade de exercer autoridade nos assuntos políticos quotidianos, a globalização da produção estabelece pontes entre os assuntos políticos que dividem os países, promovendo uma base comum para que os povos cooperem.

#### **d. A Globalização do Trabalho**

Ao mesmo tempo que a liberalização e a rápida integração dos mercados prossegue em todo o mundo, os mercados de trabalho serão profundamente afectados. Actualmente, três blocos populacionais gigantescos - a China, as Repúblicas da ex-União Soviética e a Índia - com cerca de metade da força de trabalho mundial no seu conjunto, estão a entrar no mercado global e muitos outros países como o México e a Indonésia já estabeleceram ligações profundas. Acomodar o influxo de novos trabalhadores está a ser difícil: a Europa sofre de desemprego crónico, correspondendo a cerca de 12% da força de trabalho; as taxas de desemprego e subemprego nos EUA são mais baixas, mas os salários reais da maioria dos trabalhadores diminuiu ao longo das últimas décadas; desemprego em massa caracteriza as condições em muitos dos países em transição, enquanto em grande parte do Sul Global o crescimento do emprego tem abrandado e as taxas salariais caíram.

Os custos da deterioração do emprego provocados pela integração económica global são elevados, tendo como resultado sofrimento humano e desespero, aumentando as desigualdades no interior de e entre estados e deteriorando a coesão social, aumentando a desintegração interna e corroendo as instituições democráticas.

De facto, as empresas que não se deslocarem para onde puderem fabricar e operar da forma mais eficiente serão rapidamente ultrapassadas por aquelas que o fazem. As empresas multinacionais têm sido o veículo principal do crescimento da interdependência global que beneficia alguns trabalhadores à custa dos salários de outros, pois facilmente transferem as unidades produtivas e o *know-how* técnico para os países em vias de desenvolvimento onde o trabalho é barato. No entanto, muitos destes países



temem que a crescente competição por fundos por outros países em desenvolvimento dê origem a investimentos *footloose*, propenso a sair ao mínimo choque.

Estas preocupações, fruto da experiência, são muito reais no Norte Global, onde os trabalhadores temem perder os seus empregos devido a importações baratas tornadas possíveis pelo mais baixo custo de produção no Sul Global ou porque as empresas onde hoje trabalham irão realocar-se no estrangeiro.

Como consequência do comércio as taxas salariais deverão apresentar uma tendência para a convergência, o que significa ganhos de bem-estar para uns e perda de rendimento para outros. Estudos empíricos de taxas salariais em diversos países suportam esta tese e mostram, ainda, que a crescente concorrência dos produtores nos países em vias de desenvolvimento é responsável em parte pelo decréscimo dos salários e a crescente desigualdade de rendimentos na Austrália, Canadá e EUA, assim como pela persistência de níveis elevados de desemprego na Europa.

A maior parte das análises conclui que o comércio com os países em vias de desenvolvimento só consegue explicar 10 a 30% das dificuldades no mercado de trabalho nos países industrializados.

Assim, com os sentimentos proteccionistas espalhados no Norte Global, os países no Sul Global temem que as suas próprias esperanças de progresso económico não possam ser realizadas a não ser que e a partir de quando o Norte Global diminua a sua multiplicidade de barreiras restritivas ao comércio.

Por outro lado, a preocupação com o impacto de taxas salariais baixas não está já confinada ao Norte Global, pois face à perspectiva de elevado número de trabalhadores chineses com salários baixos entrarem na força de trabalho, alguns países do Sul Global também adoptaram práticas comerciais proteccionistas.

## 2. Cultural e Humano

Se se analisar o fenómeno da globalização sob o vector económico, designadamente em termos do sistema mundial capitalista e das actividades das poderosas empresas multinacionais, geralmente



assume-se que a globalização económica dá origem a uma versão de globalização cultural à sua própria imagem.

Contrariamente, se se analisar a globalização sob o vector político e da segurança, designadamente se se considerar o nacionalismo e a etnicidade como, pelo menos em parte, resistência àquela, a cultura contemporânea está longe de ser dominada pela lógica do sistema económico dominante.

Na realidade, surgem formas culturais globais, que são transnacionais na sua forma, no entanto longe de serem dominadas pelo capitalismo global e que estão ligadas a processos culturais e identidades locais e subnacionais.

#### **a. A Homogeneização**

Os argumentos a favor da ligação entre globalização e domínio cultural sublinham frequentemente a homogeneização cultural de diversas naturezas.

Se bem que a versão popular do argumento da homogeneização defenda que a globalização significa ocidentalização e que os processos globais funcionam para impôr o imperialismo cultural ocidental ao mundo não ocidental, de facto o Ocidente e o resto do mundo não são duas regiões separadas em que uma é a fonte da globalização e a outra a vítima do processo global desenvolvido por outros.

O Ocidente e o resto do mundo desde há muito que se vêem envolvidos num processo de intercâmbio e interacção que incluem instituições culturais bem como económicas e políticas. Os padrões culturais têm também estado abertos ao intercâmbio resultante da migração global, das viagens a nível mundial e a uma contínua aproximação dos estilos culturais.

Há, ainda, quem sublinhe a difusão de práticas culturais através de uma série de situações, indo para além da cultura e indústrias da informação, até às características da moderna organização social. Como exemplos surge a chamada “McDonaldização da Sociedade” - na qual a estratégia do McDonald’s baseada na eficiência, calculabilidade, previsibilidade e controlo sobre os produtos e a mão-de-obra representa um exemplo do processo de racionalização global -, o sistema de organização do trabalho



“just-in-time”, o “total quality management” e os círculos de controlo de qualidade da Toyota, bem como a “croissanterie” francesa.

O efeito último, assim, é o intercâmbio global e alguma convergência no sentido de tipos de organização do negócio e cultura económica similares, que demonstram que as origens da influência cultural no que diz respeito à economia e outros aspectos da vida social são diversas e não unitárias relativamente às origens nacionais ou regionais.

Uma das razões para esta situação está no facto de que uma oferta standardizada global não pode necessariamente dominar ou manipular os mercados mundiais que se mantêm firmemente diversos, tendo as multinacionais encontrado limites para o mass-marketing e sendo levadas a dar maior ênfase a estratégias de nicho de mercado e a uma aceitação da diferença.

Assim sendo, podemos reafirmar que o campo global é multicêntrico mais do que dominado por um único centro, tanto no domínio cultural como nos outros, pelo que a origem dos sentimentos de ameaça varia consoante a localização geográfica: especialmente para nações pequenas com vizinhos grandes, estão claramente relacionados com imperialismo político bem como económico e cultural, sendo o medo de invasão das fronteiras tão importante se não mais importante que em relação à penetração económica ou preocupações culturais.

## **b. A Polarização**

A tese da polarização baseia-se na constatação de que a dinâmica do mundo contemporâneo está longe de ser dominada por uma única força e enfatiza a cultura como um elemento-chave da ordem social, por oposição a premissas de que o mundo é primariamente guiado por factores de natureza económica ou tecnológica ou que o sistema político interestados exerce uma influência primordial.

Segundo os defensores desta, a polarização verifica-se entre as forças do capitalismo consumista global e as da retribalização, entre artifícios comerciais, tecnologia e cultura pop, de um lado, e crenças limitadas que provocam guerras, de outro.



Esta tese chama a atenção para a irredutível divergência cultural e, em menor grau, prática política, no interior da ordem mundial e para o facto de que a etnicidade, nacionalismo e religião não estão em vias de extinção face ao desenvolvimento económico ou têm um mero significado de transição na preparação de uma nova ordem mundial.

No entanto, as diferenças culturais e de outra natureza no campo global são exageradas, pois senão existem dúvidas de que se, por exemplo, os governos chinês e da maioria dos países islâmicos rejeitam o conceito de que os direitos humanos universais se deverão sobrepor a tradições políticas e religiosas nacionais, esta constatação não deverá estender-se a toda a população desses países, sendo prova disso os activistas nacionais para defesa dos direitos humanos.

O debate centra-se, em parte, na compatibilidade entre as religiões nacionais (confucionismo ou islamismo) e as tradições culturais que diluem o individual no interior das colectividades como o Estado ou a família e as noções de origem europeia de direitos humanos individuais.

Neste processo de reforma, os interesses da humanidade no destino de todos os seres humanos são mais importantes do que o facto de os direitos humanos serem de origem ocidental.

Com base no anteriormente exposto podemos considerar que a teoria da polarização é uma alternativa à da homogeneização num mundo onde a diferença cultural mais do que a conformidade está generalizada.

### **c. A Hibridização**

Esta teoria salienta os fluxos transculturais e as fusões e combinações interculturais que criam formas culturais híbridas ou mistas.

Esta situação ocorre num mundo onde o capitalismo é uma força sempre presente mas não todopoderosa e onde o nacionalismo, etnicidade ou qualquer outra espécie de afiliação quase tribal não são a única origem de identidade cultural, tendo sido constituída através dos fluxos de pessoas, ideias e estilos culturais através de fronteiras políticas e culturais. Trata-se de uma complexa intersecção de relações interculturais, nas quais as conexões religiosas não seguem necessariamente as conexões



económicas e nas quais as diferentes influências culturais como os filmes, música ou literatura não se seguem umas às outras.

A tese da hibridização evita os perigos das teorias da homogeneização e da polarização ao chamar a atenção para a importância do interculturalismo para a identidade cultural, bem como a formação histórica das formas culturais, as quais os actores sociais podem subsequentemente vir a considerar como indígenas mais do que parcialmente emprestadas ou combinadas.

Esta teoria, no entanto, é pouco clara no que concerne aos limites da hibridização como uma opção de forma cultural, pelo que a dificuldade reside no equilíbrio entre a evidência de polarização com a evidência de interculturalismo e, num sentido mais profundo, como equilibrar o sentimento de globalização como oportunidade com o de globalização como constrangimento.



## O Direito Internacional e a Nova Ordem Mundial

Apesar do Direito Internacional não ser perfeito, os actores confiam nele regularmente para reparar injustiças.

A maior parte desta actividade recai dentro do chamado direito internacional privado, que regula as actividades transnacionais de rotina em áreas como o comércio, comunicações e viagens.

Se bem que largamente invisível, o direito internacional privado é o meio onde decorrem todas excepto uma pequena fracção das actividades legais internacionais, e é onde a maioria das disputas internacionais são regularmente resolvidas e o registo de cumprimento se compara favoravelmente com o alcançado nos sistemas legais nacionais.

Por oposição, o direito internacional público compreende os assuntos de ordem pública, incluindo as relações entre os governos e as interacções dos governos com as OI's (Organizações InterGovernamentais) e as ONG's (Organizações Não Governamentais) como as empresas multinacionais.

Apesar dos termos direito internacional descrever uma combinação de público e privado, de transacções nacionais e internacionais que o direito internacional público procura regular num mundo crescentemente globalizado, é a regulação das relações entre governos que domina as atenções na discussão do direito público internacional.

É também esta área de actividade que capta também a maior parte da crítica, dado que os fracassos quando ocorrem são muito visíveis.

Isto é especialmente verdade no que diz respeito à quebra da paz e da segurança: quando os Estados se envolvem em conflito armado a crítica à sua insuficiência aumenta.

Pretende-se com este ponto analisar a capacidade do direito internacional público para controlar a guerra, pelo que se debruçará sobre as leis e mecanismos institucionais criados para gerirem os





conflitos armados entre Estados, ou seja, o segmento do direito internacional público considerado o mais deficiente.

#### **a. A importância do direito internacional público**

A soberania e os princípios legais dela derivados produzem e reforçam a anarquia nacional.

A natureza da política mundial depende legalmente do que os governos decidem fazer uns com os outros e o tipo de regras que aceitam voluntariamente, é um sistema legal por e para países, o que é considerado frequentemente como uma importante falha na eficácia do direito internacional, até porque as grandes potências podem violar os direitos das pequenas nações sem terem que temer sanções efectivas da parte destas últimas.

Assim, os críticos defendem que o direito internacional é menos desenvolvido no domínio mais crítico para o sistema estatal: onde a segurança nacional está em risco quando surge o conflito armado.

Contudo, os próprios Estados não consideram o direito internacional público irrelevante, pelo contrário concedem-lhe bastante importância e despendem tempo e energia consideráveis na luta pela sua interpretação enquanto procuram modelar a sua evolução.

Com efeito, existe um código sistemático de regras repetidamente afirmado pelos Estados em acordos, resoluções e declarações multilaterais, os quais reflectem a opinião dos Estados e demonstram que existem princípios básicos que eles reconhecem formalmente e concordaram em respeitar.

O principal motivo dos Estados praticarem o autodomínio deve-se ao facto de mesmo os Estados mais poderosos apreciarem os seus benefícios, pois a reputação internacional é importante.

Aqueles que se comportam na cena política internacional de acordo com as regras reconhecidas recebem recompensas, enquanto os Estados que ignoram o direito internacional ou quebram as normas habituais sofrem custos por isso: por exemplo, os outros países podem mostrar-se relutantes em cooperarem com eles; também deverão recear represálias e retaliações da parte das vítimas bem como perda de prestígio.

Outra das razões principais que leva os Estados a valorizarem o direito internacional e afirmarem o seu comprometimento para com ele deve-se à necessidade de existir um entendimento comum



relativamente às “regras do jogo”. A lei ajuda a formar as expectativas, reduz a incerteza e aumenta a previsibilidade nos assuntos internacionais e estas funções de comunicação servem cada membro do sistema internacional.

No entanto, se bem que os membros do sistema do Estado normalmente concordem em relação a determinados valores gerais, frequentemente falham em reconhecer as responsabilidades que esses valores criam para eles, pelo que, na realidade, a falta de poderes sancionatórios supranacionais torna o direito internacional inútil para a sua função mais importante - o controlo da violência.

Contudo, a existência de instituições formais para assegurar a imposição da lei não garante o seu cumprimento, nenhum sistema legal pode deter todos os seus membros de quebrar as leis existentes.

A outro nível, o direito internacional possibilita as transacções de rotina de outra forma dirigidas pelo direito internacional privado em actividades como o comércio internacional, viagens ao estrangeiro, fluxos de correio, câmbios, protecção do meio ambiente e obrigações de dívida. Pelo afastamento de disputas de possível resolução pelas forças armadas, o direito internacional reduz as fontes de agressão e ajuda a tornar mais ordeiro um mundo anárquico.

#### **b. O controlo legal da guerra**

O direito internacional tem crescentemente rejeitado o direito legal tradicional dos Estados empregarem a força para alcançar os seus objectivos de política externa.

A doutrina da necessidade militar clarifica a posição do direito internacional pela restrição do uso justificável da força como último recurso para defesa.

Por outro lado, dado que a guerra não é permitida, a intenção de fazer guerra é um crime e os que começam a guerra são hoje criminosos e este consenso constitui uma limitação psicológica às futuras opções dos políticos.

Além desta proibição, o direito internacional contemporâneo tem procurado lutar contra novas formas de conflito armado, nomeadamente:



- o direito internacional avança regras para a resposta permissível dos governos face ao terrorismo, restringindo essa resposta aos casos em que a responsabilidade do outro Estado no terrorismo está para além de qualquer dúvida;
- considera o aumento da intervenção militar e a venda de armas como instrumentos de política em assuntos internacionais de acordo com a diminuição da distinção entre situações internas e internacionais; o aumento da interdependência global tornou cada vez menos significativos os conceitos de fronteiras definidas, penetração externa e soberania territorial; numa época de comunicações globais instantâneas, de movimentos de pessoas, bens e dinheiro através das fronteiras nacionais sem precedentes; do forte envolvimento de “estrangeiros” nos assuntos internos dos Estados, o direito internacional alargou a definição das condições ao abrigo das quais a intervenção é legalmente permitida, aceitando o direito dos Estados intervirem por razões humanitárias;
- o direito internacional tem tido grande dificuldade em se manter ao nível das rápidas inovações tecnológicas nos sistemas de armas, tendo-se revelado incapaz de construir regras que regulamentem o tipo de actividades militares agora possíveis.

As leis que regulam os métodos que os Estados podem usar na guerra também têm aumentado, nomeadamente no âmbito dos princípios de discriminação e imunidade do não-combatente, numa tentativa de protecção de civis inocentes pela restrição dos alvos militares a soldados e materiais. Existem mais de 30 regras internacionalmente reconhecidas que demonstram o grau impressionante de expansão do direito internacional humanitário na protecção e assistência às vítimas de conflitos armados.

Finalmente, importa salientar três aspectos do direito internacional no controlo da guerra:

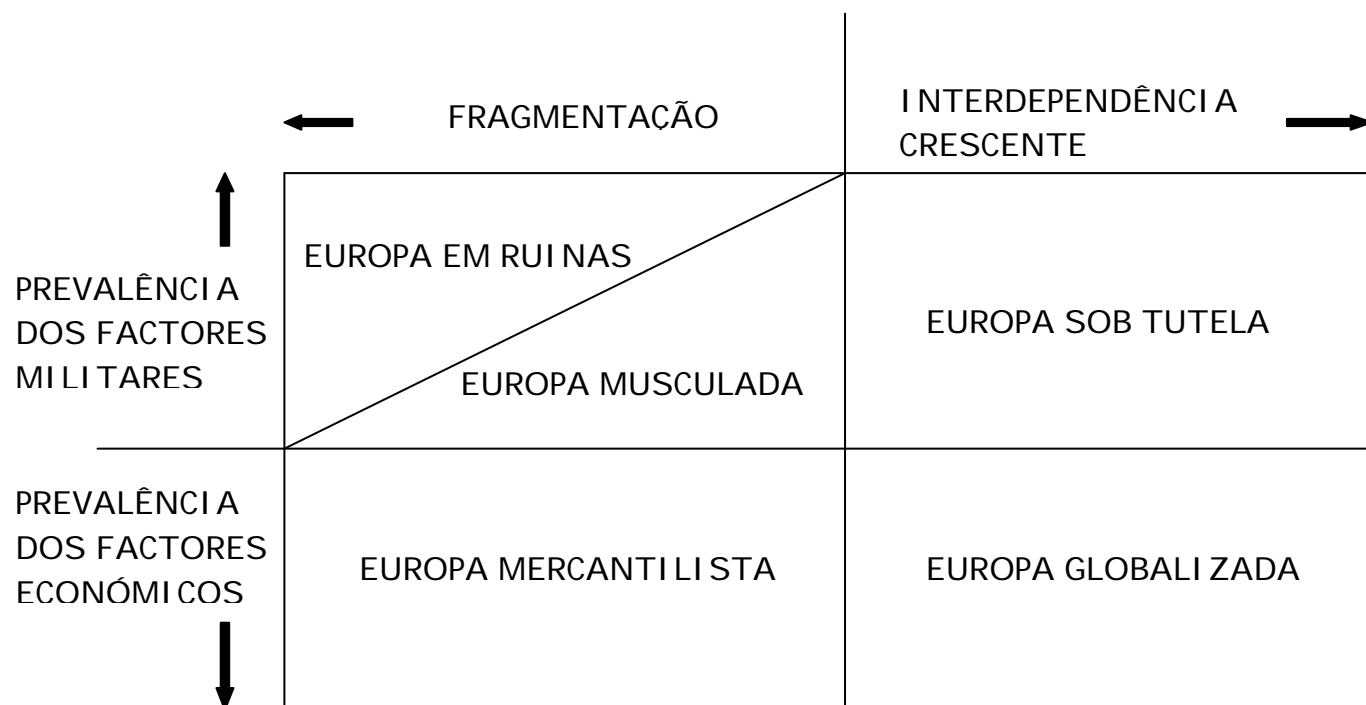
- em primeiro lugar, o direito internacional não pretende impedir toda a guerra, pois sendo a guerra agressiva ilegal, a guerra defensiva não o é;
- o direito internacional preserva a guerra como uma sanção contra a quebra das regras internacionais;



- o direito internacional é um substituto institucional para a guerra, ao instituir procedimentos legais para resolver conflitos antes que se transformem em hostilidades abertas.

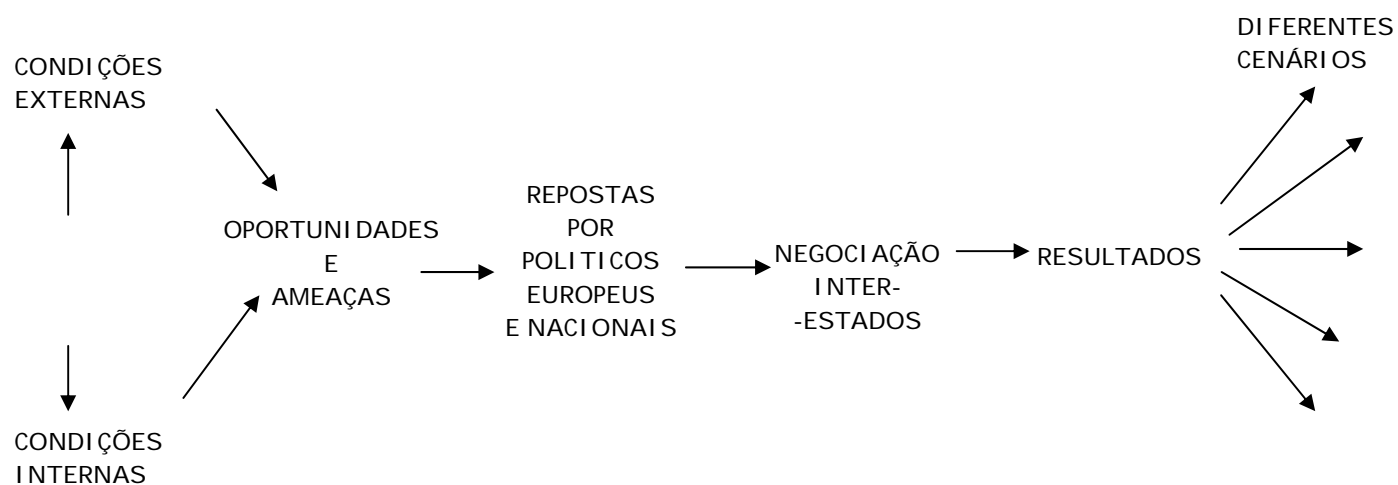


PERSPECTIVA DE CENARIZAÇÃO COM BASE EM DUAS DIMENSÕES PRINCIPAIS





## A INFLUÊNCIA DOS CONDICIONALISMOS EXTERNOS E INTERNOS NAS OPÇÕES POLÍTICAS NO ÂMBITO DOS DIFERENTES CENÁRIOS



**CONDIÇÕES QUE INFLUENCIAM O FUTURO DA EUROPA**

		CENÁRIOS				
CONDIÇÕES		EUROPA SOB TUTELA	EUROPA MUSCULADA	EUROPA EM RUÍNAS	EUROPA MERCANTILISTA	EUROPA GLOBALIZADA
E X T E R N A S	REAFIRMAÇÃO DO ENVOLVIMENTO AMERICANO NA EUROPA	++	--	--	-	+
	RESSURGIMENTO DA AMEAÇA RUSSA E INSTABILIDADE NOS FLANCOS DA EUROPA	+	++	++	n	--
	CRESCENTE DESAFIO ECONÓMICO PELA ÁSIA	n	+	+	++	--
I N T E R N A S	EFEITOS POSITIVOS DO ALARGAMENTO	n	--	--	-	++
	SUCESSO DO APROFUNDAMENTO ECONÓMICO (UME)	-	+	--	++	+
	PROGRESSO NO SENTIDO DE UMA POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM	-	++	--	+	n

++ = aumenta bastante a probabilidade do cenário

+ = aumenta a probabilidade do cenário

- = reduz a probabilidade do cenário

-- = reduz bastante a probabilidade do cenário

n = não influencia a probabilidade do cenário



POSSÍVEIS ORIENTAÇÕES DE ESTRATÉGIA POLÍTICA

CONTRABALANÇAR	↔	JUNTAR-SE AOS MAIS FORTES
ENVOLVIMENTO	↔	AFASTAMENTO/INDIFERENÇA
BILATERALISMO/REGIONALISMO	↔	MULTILATERALISMO
FREE-RIDING	↔	SOLIDARIEDADE
SUPRANACIONALISMO	↔	INTERGOVERNAMENTALISMO
PRAGMATISMO.	↔	MORALISMO
CONTINENTALISMO	↔	ATLANTICISMO





## BIBLIOGRAFIA

- AAVV, A Globalização e a Economia Portuguesa, Colóquio, Conselho Económico e Social, Série Estudos e Documentos, Lisboa, 1999.
- AAVV, Claves del Pensamiento para la Construcion de Europa, Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estratègia nº 105.
- AAVV, La Crisis del Estado Tradicional, Escuela Superior el Ejército, Escuela De Estado Mayor, 1999.
- AAVV, La Mondialization et ses Conséquences- De nouveles voies vers la Governance Mondiale, Carrefours, Lettre d'information, nº 10, Avril 1999.
- AAVV, ME 70-30-11, Opções Estratégicas para as Pequenas Potências, I AEM, 1993.
- AAVV, Valores da Europa, Identidade e Legitimidade, Principia, Cascais, 1999.
- AGUIAR, Joaquim, A Globalização Competitiva e o Modo de Decisão Política: Configurações e Dispositivos, Política Internacional, Primavera/Verão 2000.
- AGUILAR, Luis Joyales, Europa y la Sociedad de la Informacion, Politica Exterior, Enero/Febrero 2000.
- ALBROW, Martin, The Global Age, Polity Press, Cambridge, 1996.
- BRAGA DE MACEDO, Jorge, Globalização : uma perspectiva Nacional, UNL, 2000.
- CRAMPHORN, C. R., Managerial Misconduct in Multinational Corporations: Crime beyond sanction of Nation States, Seaford House Papers, 1997.
- CASTELLS, Manuel, End of Millenium, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, 1998.
- CHAVAGNEUX, Christian, Les marchés contre les Etats: comment théoriser la mondialisation?, politique étrangère, été 1997.



- CORADO SIMÕES, Vitor, O Processo de Globalização: Implicações para Portugal, Conselho Económico e Social, Julho 1996.
- DOLLFUS, Olivier, A Mundialização, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1999.
- EICHENGREEN, Barry, One Economy, Ready or Not, Foreign Affairs, May/June 1999.
- FERREIRA DO AMARAL, João, Sufoco Europeu, "O Independente", 18-07-2000.
- FRIEDMAN, Thomas L. , Compreender a Globalização, o Lexus e a Oliveira, Quetzal Editores, Lisboa, 2000.
- GUIDDENS, Anthony, O mundo na era da globalização, Editorial Presença, Lisboa, 2000.
- GONZÁLES, Ángel Péres, Globalizacion y Seguridad, Ejército de Tierra Español, Abril 2000.
- GRUPO DE LISBOA, Limites à Competição, Colecção Economia & Gestão, Publicações Europa-América, 2ª Edição, Lisboa, 1999.
- HELD, D., Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance, Polity Press, Cambridge, 1996.
- HOLTON, Robert J, Globalization and the Nation – State, Macmillan Press Ltd, London, 1998.
- HUNTINGTON, Samuel P., The Clash of Civilizations – Remarking of World Order, Gradiva-Publicações Ltd, Janeiro 1999.
- INGLEHART, Ronald, Globalization and Postmodern Values, The Washington Quarterly, Winter 2000.
- KEGLEY Jr, Charles W. e WITTKOPF, Eugene R., World Politics, Trend and Transformation, 7ª Edição, Macmillan Press Ltd, London, 1999.
- KEOHANE, Robert O. E Nyejr, Josephs, Globalization: What's New? What's Not? (And so What?),
- LABOHM, Hans, ROOD, Jan e VAN STATEN, Alfred, Europe on the Threshold of the 21<sup>st</sup> Century, NII R, Clingendael, 1998.



- LEVI, Lucio, No Globalization Without Representation: Lessons Learnt from the Failure of the Seattle Summit, The Federalist Debate, April 2000.
- LUCAS PIRES, Francisco, Grandes e Pequenos no Pós-Amsterdão, Estratégia nº 12/13, 1999.
- MARTIN, Hans-Peter e SCHUMANN, Harald, A Armadilha da Globalização, Coleção Actualidades, Terramar, 2ª Edição, 1999.
- MENDES, Cândido, Globalização, Mitos e Lógicas Emergentes, Debates, 1999.
- MOREIRA, Adriano, Estudos da Conjuntura Internacional, Publicações Dom Quixote Ltd, Lisboa, 1999.
- SOTTOMAYOR CARDIA, M., A Questão Nacional na Era da Globalização, "O Público", 20-04-2000.
- VALENÇA PINTO, Luís Vasco, Globalização – Realidades, Limites e Tendências, Lisboa, 1996.
- VALENÇA PINTO, Luís Vasco, Internacionalização das Políticas de Segurança e Defesa, Colóquio "O interesse Nacional e a Globalização, I DN, Lisboa, 1998.
- VALENÇA PINTO, Luís Vasco, Internacionalização das Políticas de Segurança e Defesa, Conferência, IAEM, 12Dec00.
- RAPOSO DE MEDEIROS, Eduardo, Blocos Regionais de Integração Económica no Mundo, I SCSP, Universidade Técnica de Lisboa, 1998.
- RAU, Johannes, Kant Come True?, Transatlantic International Politik, 1/2000.
- ROBISON, William I., Promoting Polyarchy; Globalization, US Intervention and Hegemony, Cambridge University Press, 1996
- ROSE, Richard, Policy Networks in Globalization: From Local to Cosmopolitan Networking, NIRA Review, winter 2000.
- ROSOW, Stephen J., Globalization as Democratic Theory, Millennium, Vol. 29 nº1, 2000.
- SCHREMPP, Jürgen, Globalization as Opportunity, International Politik, Spring 2000.



### SITES INTERNET

<http://www.nira.go.jp>

<http://www.presidence-europe.fr/pfue/static/acces6.htm?nav=6>

[www.federalist-debate.org](http://www.federalist-debate.org)